

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**ADRIANO CAETANO SANTOS**

**OS PRIMEIROS 15 ANOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO BRASIL  
UM BALANÇO DA LITERATURA PRODUZIDA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação da Profa. Dra. Evelina Dagnino.

CAMPINAS-SP  
AGOSTO DE 2009

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP  
Bibliotecária: Cecília Maria Jorge Nicolau CRB nº 3387**

**Sa59p** Santos, Adriano Caetano  
Os primeiros 15anos de orçamento participativo no Brasil: um  
balanço da literatura produzida / Adriano Caetano Santos.  
-- Campinas, SP : [s. n.], 2009.

**Orientador: Evelina Dagnino.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Orçamento participativo – Brasil. 2. Democracia.  
3. Participação popular. 4. Orçamento – Brasil – Participação do  
cidadão. I. Dagnino, Evelina. II. Universidade Estadual de  
Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.**

**Título em inglês: The first 15 years of participative budgeting in Brazil: a  
balance of the produced literature**

**Palavras chaves em inglês (keywords) :**

**Participative budgeting - Brazil  
Democracy  
Popular participation  
Budgeting – Brazil – Citizen participation**

**Área de Concentração: Processos governamentais e cidadania**

**Titulação: Mestre em Ciência Política**

**Banca examinadora: Evelina Dagnino, Ligia Helena Hahn Lüchmann;  
Valeriano Mendes Ferreira Costa**

**Data da defesa: 04-08-2009**

**Programa de Pós-Graduação: Ciência Política**

ADRIANO CAETANO SANTOS

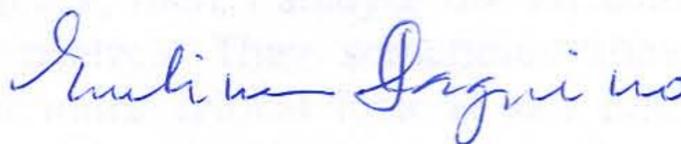
***Os primeiros 15 anos de Orçamento Participativo no Brasil -  
Um balanço da literatura produzida***

Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação da Profa. Dra. Evelina Dagnino.

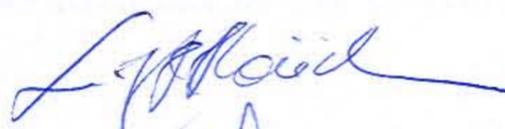
Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 04 de agosto de 2009.

BANCA

Profa. Dra. Evelina Dagnino



Profa. Dra. Ligia Helena Hahn Lüchmann



Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa



Profa. Dra. (suplente) Luciana Ferreira Tatagiba

Profa. Dr. (suplente) Greiner Teixeira Marinho Costa

AGOSTO/2009

## **RESUMO**

A dissertação que neste momento apresento, buscou aprofundar a compreensão sobre a experiência do Orçamento Participativo (OP) a partir da realização de um balanço bibliográfico da literatura produzida nos primeiros quinze anos de OP. A literatura utilizada nesse trabalho teve como critério de seleção as principais variáveis relacionadas ao OP, como: i) Vontade Política; ii) Associativismo Civil; iii) Controle social sobre o Estado e Processo Pedagógico; iv) Capacidades Redistributiva, Administrativa e Financeira; v) Desenho Institucional; vi) OP e Práticas Políticas Predatórias. Numa breve introdução resgato o debate sobre a questão da democracia participativa, democracia distributiva e o processo de redemocratização da relação entre Estado e Sociedade Civil no Brasil, contextualizando, nesse cenário, o surgimento do OP. Em seguida, apresento o estudo sobre as variáveis apontadas acima, que constantemente articulam-se entre si e demonstram, em algumas passagens, uma mudança de perspectiva, que aponta para um olhar mais crítico sobre os limites, possibilidades e contradições inerentes de um processo de democratização das relações de poder entre Estado e Sociedade.

## **ABSTRACT**

This dissertation looked for a deeper understanding of the experiences in participative budgeting (PB), relying on the literature produced along the first fifteen years of its existence. The selection and analysis of the literature had as criteria the main variables related to this subject such as: i) political initiative; ii) civil associativism; iii) social control of the state and pedagogical process; iv) administrative, financial and redistributive capabilities; v) institutional design; vi) PB and predatory political practices. First, I present a debate about the participative democracy, distributive democracy and the process of redemocratization of the relationship between the state and the civil society in Brazil, in order to contextualize the PB emergence; then, I analyze the variables mentioned before, which often articulate among themselves. They sometimes show a change in the perspective which point towards a more critical look at the limits, possibilities and contradictions, inherent to a process of democratization of the relationship between state and society.

### **Dedicatória**

Às pessoas que tornam o mundo mais justo e democrático com suas vidas, em especial Vilma, Evelina e Josefina.

## **Agradecimentos**

O que escrevi não foi apenas pelas minhas mãos, é fruto do trabalho de muitas mãos, que vão desde as mãos daqueles que me acompanharam no período em que me debrucei para estudar o caso do Orçamento Participativo, até as mãos de todos os autores que trabalho, sem a contribuição dessas pessoas seria irrealizável essa dissertação. Como foram muitas mãos, mentes e corações, talvez esse seja o momento das grandes injustiças, onde muitos nomes não estarão presentes. Mas a ausência do nome não significa a ausência do sentimento de gratidão por todos aqueles que de uma forma ou outra fizeram parte desse trabalho.

Sendo assim, inicio os meus agradecimentos, não em ordem de importância, pois se assim fosse os nomes ficariam sobrepostos um sobre os outros, todos como se fossem um só, numa única posição.

Agradeço a Evelina Dagnino, pela dedicação, perseverança e paciência em orientar um jovem que, quando a procurou, possuía muito desejo e pouco saber sobre o tema, além de um português quase ininteligível e uma sobrecarga de atividades característica de um militante da causa democrática. O desejo de querer ir além no campo do saber e agora no agir se entrelaçam e se alimentam mutuamente.

A Priscila, sempre presente, mesmo nos momentos de ausência, pelo toque feminino, doação, incentivo e correções ortográficas e ontológicas.

## Sumário

<b>Apresentação .....</b>	<b>13</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>19</b>
1. Capítulo 1 - sobre a <b>Vontade Política</b> de alguns casos de OP no Brasil.....	27
2. Capítulo 2 - sobre o <b>Associativismo Civil</b> de alguns casos de OP no Brasil.....	49
3. Capítulo 3 - sobre o <b>Controle social sobre o Estado e Processo Pedagógico</b> de alguns casos de OP no Brasil.....	81
4. Capítulo 4 - sobre as <b>Capacidades Redistributiva, Administrativa e Financeira</b> de alguns casos de OP no Brasil.....	107
5. Capítulo 5 - sobre o <b>Desenho Institucional</b> de alguns casos de OP no Brasil.....	123
6. Ensaio sobre o <b>OP e Práticas Políticas Predatórias</b> de alguns casos de OP no Brasil...	145
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>163</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>169</b>

## **Apresentação**

O objetivo central dessa dissertação é compreender melhor o Orçamento Participativo (OP), os limites, desafios e contradições acumulados em seus 20 anos de existência. Para essa empreitada, optou-se por fazer um balanço bibliográfico a partir da análise da produção literária dos primeiros quinze anos de OP, período marcado tanto pela euforia democrática, com as potencialidades anunciadas por uma “nova forma de governar”, pautada pela participação dos cidadãos nos processos de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas, orientada por princípios como: universalidade, auto-regulamentação, objetividade e transparência; quanto pelos limites e contradições que se revelaram inerentes de um processo de democratização das relações entre Estado e Sociedade.

Na tentativa de iluminar os caminhos de compreensão do OP, o balanço bibliográfico está estruturado na análise de seis variáveis, que são: i) Vontade Política; ii) Associativismo Civil; iii) Controle social sobre o Estado e Processo Pedagógico; iv) Capacidades Redistributiva, Administrativa e Financeira; v) Desenho Institucional; vi) OP e Práticas Políticas Predatórias. Dentre essas, Leonardo Avritzer (2002) aponta quatro, que estão constantemente presentes nos estudos sobre OPs, como sendo os pilares de sustentação das experiências de democracia participativa, as quais são: A) Vontade Política; B) Associativismo Local; C) Desenho Institucional; D) Capacidade Financeira. As demais, devido a freqüentes incidências em estudos sobre as experiências de OPs, contribuem para a ampliação das possibilidades de compreensão do OP.

Analisar a literatura produzida nos primeiros anos de OP é um dos caminhos que pode conduzir: i) a uma reflexão crítica a respeito de seus desafios e limites; ii) a uma revisão da perspectiva construída ao longo dos primeiros anos do OP, perspectiva que passa, a partir do fim dos anos 90, a questionar o potencial democratizador do OP na relação Estado e Sociedade; iii) ao descortinamento dos vícios e contradições que surgem nos processos de implantações do OP; e, por fim, iv) a um redesenho institucional do Estado, que seja capaz de corresponder às exigências do processo de democratização da sociedade brasileira.

Esse trabalho terá como base as literaturas produzidas sobre o tema, nas quais se destacam as variáveis em análise, a título de exemplo: a compreensão da Vontade Política passa por leituras como: Genro 1997; Baierle 1996; Avritzer 2002; Lüchmann 2002; Vitale 2004a, 2004b; Ananias 2005; Borba 2006; Rover 2006; Teixeira e Albuquerque 2006; dentre outros; assim como a compreensão da variável Associativismo Civil é promovida pelos estudos de Genro 1996; 1997; Baierle 2000; Albuquerque e Felgueiras 2000; Santos 2002; Avritzer 2002a; Lüchmann 2002; Caetano 2004; Vitale 2004b; Teixeira e Albuquerque 2006; Borba 2006; dentre outros. Essa mesma orientação é seguida para a compreensão das demais variáveis mencionadas anteriormente.

Se no início do desenvolvimento dessa dissertação me propunha a visitar a maioria da literatura já produzida sobre o OP, no seu desenrolar foi tornando-se inviável corresponder a essa expectativa, visto a identificação de uma extensa produção de estudos sobre OP, principalmente nos últimos anos. Nesse sentido, para enfrentar esta tarefa, selecionei parte da literatura produzida sobre o OP, com ênfase aos seus primeiros quinze anos, buscando identificar as principais variáveis abordadas em cada trabalho, uma vez que se tornava evidente a impossibilidade tanto de abordar no escopo desse trabalho todos os casos de OP em cada uma das seis variáveis apresentadas, quanto de ir a campo e colher informações primárias dos casos abordados.

Portanto, sem os estudos já realizados sobre o OP pelos autores com os quais trabalho, seria impossível realizar essa dissertação e embora me concentre na literatura específica do OP, a compreensão dessa experiência na sua extensão e intensidade exigiu articular os estudos sobre o OP com os estudos relacionados a temas como: democracia, cidadania e participação.

Parte do processo de elaboração desse estudo foi identificar as variáveis abordadas e as respectivas ênfases dadas a cada uma nos estudos publicados e selecionados; feito isso, o passo seguinte foi analisar e articular as perspectivas dos autores em torno de cada uma das seis variáveis, que serão trabalhadas em capítulos específicos.

O papel da introdução foi o de contextualizar o surgimento da experiência do Orçamento Participativo no processo de transição democrática, iniciado na década de 80 no Brasil, no qual a Sociedade Civil, combativa e reivindicativa de seus direitos, teve um papel fundamental. No entanto, como nos lembra Evelina Dagnino (2002:279), a participação da

sociedade civil brasileira nos espaços públicos demonstra que “o processo de construção democrática não é linear, mas contraditório e fragmentado (...) se vincula a uma multiplicidade de fatores, eliminando qualquer possibilidade de conceber a sociedade civil como o demiurgo do aprofundamento democrático”.

Após a introdução desenvolvo, em capítulos específicos, análises das seis variáveis; apesar delas estarem intrinsecamente relacionadas, realizei o exercício de analisá-las isoladamente, na intenção de compreender o todo pelas partes que o compõe. No entanto, em alguns momentos da análise, essa separação, possível apenas na mente do pesquisador, se torna impossível, explicitando que embora uma variável possa se sobrepor a outra num momento do processo de descrição, no campo empírico elas formam um único arranjo no qual se funda o OP, permitindo que, devido à múltipla relação possível entre as variáveis, os arranjos possíveis de OP alcancem possibilidades infinitas.

No Capítulo 1, sobre a Vontade Política, apresento a disposição dos governos locais de compartilharem com a comunidade local sua prerrogativa constitucional de elaborar a proposta orçamentária sobre os investimentos que pretendem executar no respectivo município. Essa disposição tende a expressar a consistência do projeto político democrático e participativo, tornando a variável “Vontade Política” explicativa e baluarte - para o bem ou para o mal - do processo participativo de produção de decisões sobre políticas públicas. É evidente que, embora a “Vontade Política”, assim tratada, possa ser considerada uma variável proeminente, o resultado desse processo de “partilha de poder” sofre também, em maior ou menor grau, influência de outras variáveis, em especial, a que se refere ao “Associativismo Civil” local, que veremos no capítulo seguinte.

No Capítulo 2, sobre o Associativismo Civil, abordo questões como o perfil sócio-econômico dos participantes, como as trajetórias e os respectivos projetos políticos de segmentos do associativismo local, sua influência no processo de ampliação e consolidação dos OPs e, de forma tangencial, o impacto das questões acima na definição do desenho institucional do OP; abordo também o associativismo civil enquanto agente estimulante do potencial redemocratizador e pedagógico do OP e o impacto do OP nas práticas do associativismo local.

No Capítulo 3, sobre o Controle social sobre o Estado e Processo Pedagógico, apresento questões relacionadas ao impacto que as mudanças geradas por um modelo de

co-gestão da coisa pública entre Estado e sociedade, pautado em regras transparentes e democráticas, trazem para as práticas políticas dos atores envolvidos. Analiso também como as instituições envolvidas nesse processo são estimuladas a transformarem suas práticas políticas de relação com o Estado, com os setores organizados da sociedade e com os seus próprios integrantes, a fim de se adequarem a exigências como transparência, objetividade, debates, votação aberta para tomada de decisões, dentre outras, postas por essas novas práticas políticas. Abordo questões como os limites da partilha de poder entre Estado e Sociedade no OP enquanto um processo de emancipação política, a constituição de uma autonomia mutuamente relativa entre Estado e sociedade no OP e os caminhos em que a co-gestão pode se tornar cooptação.

No Capítulo 4, sobre as Capacidades Redistributiva, Administrativa e Financeira, apresento essa variável enquanto um indicador tanto da correlação de forças dos interesses existentes na sociedade e que perpassam o Estado, quanto do compromisso governamental com a execução das decisões produzidas via OP, e por fim, o indicador mais contundente dessa variável: a eficiência do OP em inverter a lógica de distribuição dos recursos públicos; esse último indicador expressa a relação intensa e delicada entre o “sucesso” da democracia participativa promovida pelo OP e a efetivação da democracia redistributiva. Abordo, também, como as reformas administrativas, freqüentemente tímidas, buscam aprimorar os processos de planejamento das cidades e amenizar as limitações da capacidade financeira dos municípios em realizar as demandas geradas via OP.

No Capítulo 5, sobre o Desenho Institucional, abordo essa variável pelo conjunto de regras, normas, instâncias e momentos do processo participativo desencadeado pelo Orçamento Participativo. Abordo também o Desenho Institucional, tanto como um produto do contexto político de diversas variáveis (sendo as mais incisivas a “Vontade Política” e o “Associativismo Civil”, que veremos respectivamente nos capítulos um e dois), quanto um elemento que, pelas práticas que institui, tais como debates públicos, votações abertas, deliberações em busca de um consenso, dentre outras, modela os comportamentos dos atores político-sociais envolvidos, tornando-os mais exigentes com relação ao fornecimento dos serviços públicos pelo governo local, além de ampliar a compreensão sobre o funcionamento da “máquina pública”. Por outro lado, veremos que, não em poucos casos, o

Desenho Institucional assumido pelas experiências de OP tem confinado-as a um método de legitimação do projeto político do governo.

O Capítulo 6, ensaio sobre o OP e Práticas Políticas Predatórias, possui uma consistência frágil em relação aos anteriores, isso porque, embora freqüente nos estudos de casos, as questões relacionadas a esse tema são abordadas, pela maioria da literatura, de forma secundária, de modo a complementar a compreensão de outras variáveis como vontade política, associativismo civil, etc. Feita essa ressalva, desenvolvo essa seção com foco em i) os conflitos dos projetos políticos em disputa que emergem das relações entre poder executivo, legislativo e setores da sociedade civil quando se pratica o OP, conflitos que se manifestam de diversas maneiras, indo desde conflitos em torno do aprofundamento do debate democrático até conflitos para a manutenção de práticas políticas predatórias; e ii) casos em que se evidenciaram a existência de práticas políticas predatórias, como a migração para dentro da administração pública de quadros políticos que estreitariam de modo perverso as relações entre governo e setores do associativismo civil, a distribuição de informações de forma desigual entre os participantes do OP, encaminhamentos de demandas fora dos espaços participativos, dentre outros, com destaque para o fato de que, de acordo com os projetos políticos em disputa numa dada localidade, as práticas políticas predatórias são estimuladas tanto pelos poderes executivo e legislativo, quanto por setores do associativismo civil. Essa seção ressalta a existência de práticas políticas predatórias enquanto resquício ou formas de resistência de práticas políticas predatórias tradicionalmente praticadas antes da implantação do OP, e não enquanto desdobramento do processo de ampliação da participação popular no processo de produção de decisões sobre investimento em políticas públicas.

Na Conclusão desse trabalho busquei realçar as principais contribuições da literatura selecionada; na intenção de que, do presente e a partir de um olhar para passado não muito distante, as contradições e limites das experiências de OP que perpassam sua história possam assumir contornos cada vez mais esclarecedores sobre o seu real potencial democratizador. Encerro, por fim, com apontamentos de algumas questões que exigem um melhor aprofundamento, seja por terem sido tratadas superficialmente, seja pela freqüência que vêm sendo abordada em estudos recentes.

## INTRODUÇÃO

*“... entre tantas outras discussões necessárias ou indispensáveis, é urgente, antes que nos torne demasiado tarde, promover um debate mundial sobre a democracia e as causas da sua decadência, sobre a intervenção dos cidadãos na vida política e social, sobre as relações entre os Estados e o poder econômico e financeiro mundial, sobre aquilo que afirma e aquilo que nega a democracia, sobre o direito à felicidade e a uma existência digna, sobre as misérias e as esperanças da humanidade, ou, falando com menos retórica, dos simples seres humanos que a compõem, um por um e todos juntos. Não há pior engano do que o daquele que a si mesmo se engana. E assim é que estamos vivendo”.*

José Saramago (Fórum Social Mundial Porto Alegre 18/03/2002)

As formas de governo democráticas do padrão representativo liberal demonstram-se ineficazes na contenção do aumento da desigualdade entre ricos e pobres no mundo, explicitando que o modelo democrático que vem sendo adotado é incapaz de permitir, isoladamente, a superação de práticas administrativas responsáveis pelo aumento da exclusão sócio-político e econômica das camadas populares, embora os defensores da vertente realista da democracia, como Schumpeter, Downs, Dahl, Przeworski, dentre outros, descrevam a democracia representativa enquanto forma mais racional de alcançar decisões coletivas nas sociedades modernas, uma vez que a complexificação social, impõe limites à capacidade dos cidadãos de intervirem no “circuito de poder”.

Nesse contexto, de aumento da desigualdade entre ricos e pobres no mundo, a concepção da democracia enquanto um arranjo institucional onde a forma processual das tomadas de decisões não precisa contar com a participação do povo, por se tratar de questões administrativas, passa a ser objeto de crítica, uma vez que este postulado não consegue dar conta das exigências que surgem da complexidade e pluralidade existentes nas democracias de grande escala. Os interesses que as burocracias centralizadas conseguiam agregar não mais expressavam a complexidade e as exigências dos anseios existentes no seio das sociedades contemporâneas. Em linhas gerais, ainda que haja consenso entre os defensores da democracia deliberativa, como veremos a seguir, e os

defensores da democracia realista sobre a complexificação das sociedades modernas, há um desacordo radical entre essas correntes, pois enquanto os defensores da democracia realista vêem a complexificação das sociedades modernas como um impedimento à ampliação da participação popular, os defensores da democracia deliberativa apostam nos arranjos participativos e deliberativos como forma de avançar na democratização das sociedades modernas. Destarte, os procedimentos para se aprimorar os processos decisórios de forma a contribuir com a democratização dessas sociedades é tema de caloroso debate no interior da teoria democrática e, embora não seja objeto direto desse trabalho, as questões relacionadas a esse tema perpassam-no com um todo.

Segundo o Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática - GECD (1998-1999), para dar conta da pluralidade existente nas sociedades contemporâneas, a democracia não deveria mais se restringir a um método de autorização de governos, devendo ser o exercício coletivo do poder político. Nesse sentido, estudos de Santos & Avritzer (2002) descrevem um processo de redemocratização que estaria ocorrendo principalmente no hemisfério sul, inserindo novos atores na cena política, engendrando um movimento de ampliação do político, forjando uma nova gramática social na disputa pelo significado da democracia.

A inserção de novos atores na cena política estaria ocorrendo a partir de alterações no arranjo institucional da democracia representativa, ao mesmo tempo em que provoca nela novas alterações, articulando elementos da democracia representativa e da democracia participativa, podendo num contexto ideal, desestabilizar a tensão controlada entre a democracia na sua forma representativa liberal e o processo de acumulação capitalista. A ampliação da participação popular nos processos de decisões políticas poderia provocar uma sobrecarga das demandas sociais, e no limite inverter a prioridade do sistema político, de acumulação de capital para redistribuição social.

No Brasil a conquista dos direitos civis, sociais e políticos tem trilhado um longo e árduo caminho. Como aponta Carvalho em seu livro<sup>1</sup>, a cidadania tem percorrido no Brasil um caminho que difere da lógica apontada por Marshall (1967), na qual a conquista do direito à garantia de vida em sociedade abriria caminho para a conquista do direito de

---

<sup>1</sup> *Cidadania no Brasil, O longo Caminho (2001)*. Nesse livro José Murilo de Carvalho descreve com estilo sintético e atraente os primeiros passos para compreendermos “o longo caminho” que a cidadania tem percorrido no Brasil.

participar das decisões políticas do governo da sociedade, tendo por fim o direito de usufruir as riquezas e serviços produzidos pela sociedade tornando a vida mais humana.

Apesar de termos tido durante a ditadura militar a ação de um Estado forte e repressivo<sup>2</sup>, foi nesse período, a partir da década de 70, com o agravamento da precariedade da infra-estrutura nas grandes cidades brasileiras em conjunto com um processo de crescimento exponencial das associações civis (Lopes 1988, Baierle 1996 Avritzer 2002), as quais re-avaliavam a idéia de direitos, que a sociedade civil se mobilizou em movimentos populares, movimentos urbanos, associações de moradores, enfim em várias frentes (Avritzer:2002; Baierle:2000; Dagnino:1994; Netto:1999), construindo a reivindicação de:

*“... um novo padrão de cidadania, no sentido do “ter direito a ter direitos”, numa referência a reivindicações ao acesso ao sistema político, ‘pelo direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema’” (Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, 1998-1999:21 – citação interna: Dagnino, 1994:109).*

Ou seja, a década de 70 pode ser considerada um marco, a partir do qual a sociedade civil buscou aprofundar as conquistas de direitos sociais, civis e políticos por meio de reivindicações políticas, fato que nas palavras de Avritzer (2002:02) “se convencionou chamar de surgimento de uma sociedade civil autônoma e democrática”, postura que se desdobraria num fator fomentador no processo de transição democrática que ocorreria na década de 80, já que neste

*“contexto da emergente atuação dos movimentos sociais na cena política, a proposta de tornar a administração pública mais permeável à participação popular se fez presente no discurso oposicionista e configurou-se como contra ponto ao regime militar.” (GECD 1998-1999: 76),*

culminando na eleição da assembléia constituinte em 1986 e conseqüentemente na elaboração da Constituição de 1988 e no restabelecimento das eleições diretas para presidente em 1989, redefinindo, neste cenário emergente das lutas civis, políticas e sociais,

---

<sup>2</sup> Indico a leitura de um libelo ao regime militar: *Brasil Nunca Mais* com prefácio de D. Paulo Evaristo Arns, 1985, Petrópolis.

os papéis do Estado e da sociedade civil. Essa redefinição, segundo Evelina Dagnino, se tornou possível “graças à correlação de forças presente no nível nacional durante a elaboração da Constituição de 1988, para a qual, como sabemos, contribui decisivamente, a mobilização dos movimentos sociais de cunho democratizante” (Dagnino 2002:294).

A Sociedade Civil combativa e reivindicativa de seus direitos teve, portanto, um papel fundamental para o processo de transição democrática no Brasil. No entanto, a ampliação da participação da sociedade civil brasileira nos espaços públicos de decisão política “se vincula a uma multiplicidade de fatores, eliminando qualquer possibilidade de conceber a sociedade civil como o demiurgo do aprofundamento democrático” (Dagnino 2002:279).

No bojo deste processo, na medida em que a sociedade civil reivindicava um aprofundamento de sua participação política na arena de decisão da *res publica*: “... queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação (...) queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e da cidade em geral”<sup>3</sup>, desencadeava-se o surgimento de experiências como os conselhos gestores e câmaras setoriais, que contribuíram, em parte, com sua dinâmica objetiva, pública e plural, para o surgimento de novas formas de participação popular nas administrações públicas (Fedozzi:1997; Luchman:2002; Tatagiba:2002).

É válido lembrar que muitas das experiências de conselhos gestores e câmaras setoriais só foram implantadas devido à obrigatoriedade da sua existência para gerirem os fundos municipais como os da saúde, educação, criança e adolescente, e, em muitos casos, elas se tornaram órgãos consultivos ou apenas legitimadores das decisões tomadas nos gabinetes.<sup>4</sup> Por outro lado, “a desprivatização das estruturas decisórias do estado e a publicização do conflito representam, portanto, condições favoráveis ao avanço das construções hegemônicas alternativas” (Dagnino, 2002:300).

---

<sup>3</sup> Trecho extraído de um documento de 26 de março de 1986 da União de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), citado por Avritzer (2002:12).

<sup>4</sup> São estudos esclarecedores dessas questões, os trabalhos de Luciana Tatagiba sobre os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil, e de Gema Galgani S.L. Esmeraldo e Magnólia Azevedo Said sobre O Conselho Cerarense de Direiros da Mulher, ambos os trabalhos organizados por Evelina Dagnino 2002.

E experiências como a dos conselhos gestores e das câmaras setoriais foram acompanhadas pelo surgimento de novas formas participativas-decisórias, como os casos de Orçamento Participativo, que se destacam enquanto “alternativas”, pela capacidade, analisada em alguns casos, de

*“transferir dos mediadores políticos para a população a decisão sobre a distribuição de bens materiais através da criação de um conjunto de elementos públicos: assembléias, listas de acesso anterior a bens materiais, critérios de carência. Todos esses elementos, publicamente conhecidos, criam um empecilho ao particularismo e contribuem para o sucesso do OP (Orçamento Participativo).” (Avriizer, 2002:39 - avaliando os casos de OP em Belo Horizonte-MG e Porto Alegre-RS).*

Descortinar o processo de surgimento de uma experiência de Orçamento Participativo (OP) passa pela investigação de como os projetos políticos portados por atores sociais locais, como associações comunitárias, sindicatos, partidos políticos, organizações não governamentais, grupos religiosos, movimentos sociais, dentre outros se intercambiam de forma a influenciar o governo local a implantar uma inovação institucional que objetiva partilhar, com a população, a prerrogativa de definição sobre os investimentos a serem realizados pela administração pública local.

O surgimento do OP foi fruto de um processo de transformações sociais, cujas origens mais próximas podem ser encontradas no período de ditadura militar. A partir de 1964, houve no Brasil o aprofundamento do processo de exclusão político-socioeconômico, principalmente da população das grandes cidades, esse mesmo período foi marcado pelo fortalecimento dos movimentos sociais em busca de melhorias na qualidade de vida e pelo combate a práticas autoritárias de definição dos rumos da sociedade. (Evers, 1984; Durham, 1984; Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, 1998-1999; Baierle, 2000; Avritzer, 2002).

Ainda sob a ditadura militar, em 1976, iniciava-se em Lages (SC)<sup>5</sup>, as experiências de mutirões de casas populares e de “hortas comunitárias”. Já nos anos oitenta, em cidades como Vitória (ES), Vila Velha (ES), Uberlândia (MG) e Porto Alegre (RS) os movimentos

---

<sup>5</sup> FERREIRA (1991) Ana Luiza Souto, Lages um Jeito de Governar In: “Revista Pólis, nº 5. Citado pelo GECD 1998-1999: 76.

sociais intensificaram o debate sobre o destino dos recursos públicos colocando na agenda dos governos locais a discussão sobre o Orçamento Municipal<sup>6</sup>. Em 1986, iniciaram-se em Uberlândia (MG) e Vila Velha (ES) experiências concretas onde as administrações locais discutiam com a população o Orçamento Municipal. Teria sido com a vitória da coligação entre partidos da esquerda encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (Frente Popular) em 1988, nas eleições municipais de Porto Alegre (RS), onde havia uma intensa organização dos setores comunitários, que surgiu, em 1989, na negociação entre dirigentes do executivo e dirigentes comunitários, a primeira experiência denominada de Orçamento Participativo. Ainda nas gestões municipais de 1989 a 1992, outras cidades adotaram formatos institucionais que buscavam discutir com a população, muitas vezes de forma consultiva, o destino do orçamento público, dentre elas: Santo André (SP)<sup>7</sup>, Santos (SP), Piracicaba (SP), São Paulo (SP)<sup>8</sup>, Angra dos Reis (RJ), Teresina (PI), Vila Velha (ES), Vitória (ES), Ipatinga (MG), Icapuí (CE)<sup>9</sup>

As experiências de Orçamento Participativo (OP) acenavam para a construção de um *lócus* de partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil, onde seus papéis na *res publica* seriam redefinidos. (Genro e Souza: 1997). Para os mais entusiastas criou-se “um *novo centro decisório* que, juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo ‘espaço público’” (Genro e Souza, 1997:13). A promessa que esperava por ser cumprida era de que “o ‘público’ seja diferente de ‘estatal’, e onde a apropriação do Estado não seja privada, mas tenha como critério a exposição pública e negociada de interesses” (Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, 1998-1999:9).

Pesquisa realizada pelo Projeto Democracia Participativa – PRODEP, entre 2006 e 2007, identificou que, nas gestões municipais brasileiras de 2001-2004, 194 governos

---

<sup>6</sup> FASE (2004)

<sup>7</sup> Maria do Carmo A. A. Carvalho e Débora Felgueiras investigam o Orçamento Participativo no ABC, nas cidades de Mauá, Ribeirão Pires, Santo André.

<sup>8</sup> Vide estudos de Denise Vitale sobre o Orçamento Participativo São Paulo publicado pelo Observatório dos Direitos do Cidadão – acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, Nº 18, 2004. Instituto Polis/PUC SP.

<sup>9</sup> Vide trabalho de conclusão de curso de Erle Cavalcante Mesquita, (2001) “O Orçamento Participativo e a participação popular: estudo de caso no município de Icapuí (CE)”.

adotaram o OP<sup>10</sup> (PRODEP 2007). Se num primeiro momento, para Ribeiro e Grazia, as experiências de OP são “portadoras da esperança de uma democracia concreta, de uma cidadania vivida e do desvendamento de caminhos para a redução das desigualdades sociais” (2003:17), num segundo momento, as autoras apontam os limites estruturais e conjunturais dos casos de OP: “é importante reconhecer que a realização destas promessas encontra-se submetida à influência das conjunturas econômicas e políticas mais amplas” (2003:23).

Destaco ainda a influência da intensidade da correlação de forças existente entre os projetos políticos, que permeiam o tecido social local, e a disposição da administração pública local de compartilhar sua prerrogativa constitucional de definir a alocação dos recursos públicos juntamente com a comunidade local, tornando-a co-autora na elaboração de um dos principais instrumentos de planejamento e definição de políticas públicas, o Orçamento Público. Por vezes, a influência da Administração Pública nesse processo é tão contundente que a torna praticamente a sua única autora.

É nesse terreno, permeado de possibilidades, limites e incertezas do processo de democratização da sociedade brasileira, no qual as experiências de OP se avolumam e se diversificam, que os próximos capítulos buscarão encontrar elementos que agucem o olhar crítico e quiçá contribuir com as tentativas de efetivar as possibilidades anunciadas e de alargar os limites até então identificados nas experiências de OPs.

## Capítulo 1 - sobre a Vontade Política de alguns casos de OP no Brasil

### Índice:

1. Sobre a Vontade Política de alguns casos de OP no Brasil.....	29
1.1 O caso de Porto Alegre (RS) .....	31
1.2 O caso de São Paulo (SP) .....	34
1.3 Quatro casos do interior Paulista – Santo André, Piracicaba, Rio Claro e Vinhedo.....	37
1.4 Casos Catarinenses .....	39
1.5 Aprofundando o caso de Chapecó (SC) .....	41
1.6 O caso de Campinas (SP) .....	44

## 1. Sobre a Vontade Política de alguns casos de OP no Brasil

A variável Vontade Política tem sido abordada enquanto comprometimento do governo local em implantar, ampliar ou consolidar uma proposta de “partilhar”, com setores da sociedade, o processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas. (Genro 1997; Baierle 1996; Avritzer 2002; Lüchmann 2002; Vitale 2004a; Ananias 2005; Borba 2006; Rover; Teixeira e Albuquerque 2006; dentre outros).

Essa abordagem ancora-se no fato do poder executivo local ter a prerrogativa constitucional de elaborar a proposta orçamentária sobre os investimentos que pretende executar no respectivo município, sendo uma situação *sine qua non* que esse mesmo poder local esteja disposto a iniciar um processo de partilha de poder com a comunidade local, no que tange a produção de decisões sobre políticas públicas, sem perder de vista que “a ampliação da autoridade do conjunto dos cidadãos participantes implica a redução do controle por parte do governo sobre os resultados políticos” (Wampler 2004:374). E é essa disposição, entendida como consistência do projeto político democrático e participativo, que torna a variável “Vontade Política” explicativa e baluarte para o bem ou para o mal desse processo participativo de produção de decisões sobre políticas públicas.

Embora a “Vontade Política”, assim tratada, seja uma variável proeminente, o resultado desse processo de “partilha de poder” também sofre, em maior ou menor grau, influência de outras variáveis, em especial, a que se refere ao “Associativismo Civil” local, que veremos no capítulo II. Sérgio Baierle (1996:19), em seu trabalho intitulado “A explosão da experiência: emergência de um princípio ético - político nos movimentos populares Urbanos em Porto Alegre”, descreve, no caso particular da capital gaúcha:

*“Produto de um sujeito múltiplo, o OP se construiu numa permanente tensão entre o grau de abertura do Governo Municipal para os projetos da sociedade e o grau de aprendizagem institucional desta sociedade, sobre tudo dos Movimentos Populares Urbanos. Isto não significa que exista um gradiente ótimo a ser atingido, mas implica um jogo cuja permanência e qualidade depende sempre da vontade de jogar de ambos os lados.”*

Selecionei algumas experiências municipais, como as de Porto Alegre (RS); as das cidades paulistas de São Paulo, Santo André, Piracicaba, Rio Claro, Vinhedo e Campinas; e as das cidades catarinenses de Concórdia, Chapecó, Blumenau e Biguaçu, cujos estudos produzidos sobre elas, permitiram a reconstrução do processo de implantação do OP sobre o olhar da influência da variável “Vontade Política” nesses respectivos processos<sup>11</sup>.

O resgate dos processos de implantação das experiências de OP, que veremos a seguir, revela alguns aspectos do comprometimento do governo local com o OP, entendido enquanto vontade política. Merece destaque que, para a maioria dos casos, a implantação do OP exigiu, do governo local, iniciativas de:

I) Alteração do desenho institucional de modo que a estrutura organizacional das administrações se adaptasse a uma forma diferente de produção de decisões sobre políticas públicas. A dimensão das adaptações foi um resultado do embricamento entre a consistência do projeto político do governo com o OP e a clareza e mobilização do associativismo local sobre qual o seu papel nesse processo.

Nesse sentido, há casos em que foram criadas, por lei, coordenações especiais para gerir a implantação do processo participativo e para produzir informações que subsidiassem as deliberações nos espaços do OP, e uma estrutura e uma dinâmica que sustentasse um calendário permanente de participação popular. Em outros casos, apenas foram incluídas novas atribuições à estrutura já existente, criando, em alguns casos, a disputa pela priorização entre os projetos das secretarias e os projetos oriundos do OP, e um calendário em que a participação da população se restringiu a escassos momentos destinados à apresentação da proposta de governo sobre os investimentos a serem realizados pela administração em obras e serviços.

II) Disponibilização de suporte técnico, financeiro, jurídico, ambiental, incluindo capacitações específicas para os representantes da população balizarem suas decisões. O intuito dessa ação do governo foi diminuir a possibilidade de ocorrer a definição de demandas ambientalmente ou tecnicamente inviáveis, ou demandas que possuam processos jurídicos que emperram sua execução, além de permitir à população a possibilidade de questionar criticamente alguns projetos de governo. Nesse sentido, há

---

<sup>11</sup> Essa consideração não exclui a possibilidade da existência de estudos com o mesmo olhar abordando outros casos municipais de OP.

casos em que o governo investiu muitos esforços para dispor de informações estratégicas e capacitação da população, e, em outros, o esforço foi mínimo ou quase nulo.

III) Definição sobre o alcance do OP e sobre qual parcela do orçamento estaria ao encargo da população deliberar. Se, inicialmente, a maioria dos casos, conforme anunciavam as equipes dirigentes em seus programas eleitorais, aspiravam discutir todo o orçamento, dando a entender que o OP abrangeria temas como custeio, financiamentos, empréstimos, contratos, plano de carreira/folha de pagamento, etc; durante o processo de implantação, a discussão ficou restrita ao orçamento destinado a novos investimentos, o que representa, em média, de 5% a 12% do orçamento municipal, limitando-se a obras e serviços; ainda assim, houve casos em que esse orçamento foi dividido ao meio, ficando 50% para os participantes do OP decidirem e 50% ao encargo do governo.

Para além das iniciativas da vontade política apontadas acima, foi possível identificar a existência de questões relacionadas a entraves burocráticos à participação popular, construídos ao longo de práticas político-administrativas de governos anteriores aos que iniciaram a implantação do OP, práticas que os atuais governos encontram dificuldades de transformar. Esse tem sido considerado um ponto em que uma maior vontade política e comprometimento de todo o governo com o OP poderia vir a dinamizar o processo, revendo fluxos e práticas administrativas, acenando para a superação dos problemas “burocráticos”. Corroborar com esse entendimento o trabalho de Marcelo Kunrath Silva, que destaca que: “Além de compromisso político, os processos dependem da competência governamental na criação das condições que viabilizem os processos de gestão participativa.” (Silva 2001:72).

### **1.1 O caso de Porto Alegre**

Leonardo Avritzer (2002) ao investigar a experiência de OP de Porto Alegre (RS), identifica que, na plataforma de governo apresentada pela Frente Popular nas eleições de 1988, não existia a expressão “Orçamento Participativo”, o que havia era uma proposta de democratizar as decisões da administração municipal a partir de Conselhos Populares. “A proposta era assentada muito mais em princípios gerais, originários da Comuna de Paris e dos soviets, do que propriamente em experiências escolhidas na realidade local” (Genro e Souza, 1997:23).

Durante as investigações, Avritzer encontra, em um documento da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) datado de 26mar86, a expressão “Orçamento Participativo”, o documento também apontava que a UAMPA entendia que “o mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público”<sup>12</sup>, e mais adiante expressava seu desejo de “decidir sobre as prioridades de investimento de cada vila, bairro e da cidade em geral”<sup>13</sup>.

Assim, em Porto Alegre, identificou-se que, pelo menos desde 1986, já havia um projeto político da UAMPA de ampliar a participação dos movimentos comunitários na definição do orçamento público; no entanto, é somente após as eleições de 1988 que a administração pública municipal recém eleita inicia um processo de abertura para participação popular, aliás, o próprio resultado eleitoral expressa a ação do associativismo local, como relata Baieler: “A eleição e a re-eleição da Frente Popular (1988; 1992) não foram ‘acidentes eleitorais’, mas a expressão de uma necessidade de espaço dos MPU’s e de outros setores (entre outras necessidades).” (1996:32).

Logo após os primeiros dois meses de mandato, o governo de Olívio Dutra opta por centralizar todas as demandas provenientes dos movimentos populares na já existente Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) e compatibilizá-las com o processo de produção do orçamento via Gabinete de Planejamento da Prefeitura (GAPLAN), que por sua vez estava vinculado ao Gabinete do Prefeito. Essas decisões do governo contribuíram decisivamente para que o projeto participativo se tornasse central na administração petista.

O OP em Porto Alegre surge, portanto, do imbricamento dos projetos políticos dos movimentos comunitários e dos partidos políticos que integravam a Frente Popular, que após vencer as eleições de 1988 vêem diante de si a possibilidade real de inovar institucionalmente, abrindo possibilidades dos atores comunitários participarem da elaboração do orçamento público. Se por um lado o tema orçamento não estava previsto no programa de governo da Frente Popular, “sem a contribuição decisiva da administração do Partido dos Trabalhadores na implementação da proposta, ela não teria se tornado realidade” (Avritzer, 2002:30). Lüchmann (2002:102), ao revisitar o surgimento da

---

<sup>12</sup> Avritzer, 2002:28.

<sup>13</sup> Ibidem.

experiência do OP de Porto Alegre, ressalta como elementos centrais para uma avaliação de maior ou menor sucesso da experiência participativa a “combinação entre a vontade e o empenho do governo com uma tradição associativista sólida”.

Com um forte grau de associativismo civil expressado pela UAMPA e pela vitória de um programa de governo que levava a marca de “Frente Popular”, a questão em debate em 1989 no caso portoalegrense era: “O governo PT é um governo para os trabalhadores ou é um governo de esquerda para toda a cidade, embora especialmente comprometida com as classes populares?” (Santos, 2002:500).

Boaventura de Sousa Santos<sup>14</sup>, ao se debruçar sobre o caso de Porto Alegre, identifica que, nos dois primeiros anos, a premissa de um Estado particularista regeu as ações do governo. No entanto, a falta de experiência dos que partilhavam o poder no processo de produção das decisões dos investimentos públicos impedia o avanço de uma participação institucionalizada, na qual os conflitos existentes, devido às diferentes reivindicações, pudessem estabelecer um contrato político.<sup>15</sup>

A partir do segundo mandato do PT (1993), a comissão municipal do orçamento participativo (COP) já era reconhecida como um *locus* de negociação e de conflito onde Estado e Sociedade se encontravam para decidir, de forma clara, objetiva, democrática e racional, os investimentos orçamentários para toda a cidade. O COP firmava-se como uma “mediação institucional fundamental para a distribuição democrática dos recursos orçamentários”(pg.:506).

Esse caráter que o COP assume teria, entre vários, dois relevantes elementos constituintes, os quais seriam: “... a existência de uma sociedade civil forte, ativa e marcada por um projeto democrático, com capacidade e experiência para compartilhar o poder de

---

<sup>14</sup> SANTOS, Boaventura de Souza, 2002 “Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva” In: Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

<sup>15</sup> Em 1991, 70% dos investimentos foram destinados a cinco regiões (áreas prioritárias), ficando os 30% restantes às outras onze regiões, o que causou um desagrado nas regiões consideradas não prioritárias e o abandono, no ano seguinte, do critério que impunha maior investimento às regiões mais prioritárias. (Santos, 2002:505)

governar...” e também “... da clareza e da consistência com que o governo implementa um projeto político democrático e participativo”<sup>16</sup>.

Embora a existência dos elementos acima seja indispensável para consolidação do OP enquanto *lócus* de negociação e de conflito entre Estado e Sociedade, “para um maior ou menor sucesso democrático da experiência são fatores determinantes o projeto, a capacidade (técnica e de recursos) e o comprometimento político” dos atores envolvidos no processo. (Lüchmann 2002:102).

## 1.2 O caso de São Paulo

A experiência de OP de São Paulo nos anos de 2001 e 2003 é objeto de estudo de Denise Vitale (2004b), Brian Wampler (2004) e Félix Sánchez (2004). Os autores resgatam, em suas análises, os esforços da administração municipal em implantar uma política de participação popular na discussão do orçamento público ao longo da administração do período de 1989 a 1992. Em suas investigações, os autores identificaram que o princípio básico que inspirava o governo de Luisa Erundina era o de “romper com o modelo centralizador e autoritário de definição das políticas públicas locais, criando uma relação mais próxima e direta com as reivindicações populares” (Vitale, 2004b:10). Nesse sentido, “verificaram-se esforços para implementação de conselhos e comissões participativos para a produção de decisões” (Wampler: 2004:383).

No entanto, os autores constataram que fatores como a debilidade de experiência acumulada e a não familiaridade com questões técnicas do processo orçamentário, assim como a “disputa entre os programas participativos organizados por áreas temáticas ou bases regionais” (ibidem), teriam contribuído para que a vontade política da Administração petista se demonstrasse tímida, não conseguindo sistematizar ano a ano uma metodologia de participação e deliberações populares que efetivamente impactasse no processo de elaboração do orçamento público com um viés redistributivo.

---

<sup>16</sup> O primeiro elemento é considerado indispensável para a ampliação e consolidação do OP, o qual inegavelmente depende do segundo elemento. Essas foram algumas das avaliações de Maria do Carmo Albuquerque e Ana Claudia Chaves Teixeira no trabalho intitulado “Orçamento Participativo: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático” In: A disputa pela Construção Democrática na América Latina”, (2006: 200-201).

No entanto, a administração petista de 1989 a 1992 deixou o legado de ter iniciado “um caminho inédito na história municipal de São Paulo ao incentivar a organização e a mobilização popular e ao avançar no projeto de inverter prioridades, priorizando os investimentos nas áreas mais carentes da cidade” (Vitale, 2004b:10). Esse processo foi interrompido nas gestões seguintes, primeiro com a vitória de Paulo Maluf em 1992, e depois com Celso Pitta, de 1996 a 2000.

Em 2000, com a vitória da coligação Muda São Paulo, encabeçada pelo PT, tendo como coligados o PC do B, PCB e PHS, foi retomada a discussão da participação popular, com ênfase na implementação do OP, a qual já vinha sendo discutida via seminários durante a campanha eleitoral.

Logo no primeiro ano, foi criada a Coordenadoria do Orçamento Participativo (COP), vinculada ao Gabinete da Prefeita e à Secretaria de Governo Municipal, e articulada à Secretaria de Finanças, conforme lei municipal nº 13.169 de 11 de julho de 2001. “A definição explícita na lei para que o processo do orçamento participativo que envolvesse as secretarias de finanças, das subprefeituras e da comunicação davam ao OP o estatuto de um programa de governo.” (Sánchez, 2004:417).

Por essa mesma lei, além da criação do COP, houve a criação da Coordenadoria de Participação Popular que, se por um lado, demonstra a preocupação do governo com o tema, por outro, tende à fragmentação do projeto participativo (Vitale:2004b).

Wampler (2004:378) e Sánchez (2004:429) destacam que, embora a discussão do OP tenha ficado restrita aos temas de Saúde e Educação<sup>17</sup> nos primeiros dois anos e Habitação a partir do terceiro ano, houve uma significativa participação da população desde o 1º ano, a qual foi evoluindo progressivamente, iniciando com 34 mil, passando por 55 mil e encerrando o ano de 2003 com 80 mil participantes. Nesse mesmo ritmo, evoluíram os recursos deliberados via OP, de R\$ 481 milhões, R\$ 662 milhões e R\$ 1,1 bilhões, respectivamente.

Fato que merece destaque é que, se os temas de Saúde e Educação foram escolhidos pela vinculação constitucional ao repasse de verbas, o tema Habitação foi escolhido quando o governo decidiu ampliar em mais um tema as discussões do OP, deixando ao encargo dos

---

<sup>17</sup> Segundo o trabalho de Sánchez (2004:419), as áreas da Saúde e Educação foram escolhidas como pilotos para o primeiro ano, devido à vinculação constitucional de verbas, de 15% e 30%, respectivamente.

participantes que escolhessem qual seria o terceiro tema; e foram os movimentos comunitários, que atuam na temática de moradia, que conseguiram mobilizar-se a ponto de colocar a sua área de atuação em discussão no OP.

A implantação do OP numa megacidade como São Paulo exigiu uma descentralização da gestão e do governo local, de forma que as discussões sobre os investimentos via OP fossem realizadas numa concepção democrática de gestão do território. Nesse sentido, “A criação das subprefeituras configura-se como uma das grandes alterações da organização política e administrativa da cidade” que, juntamente com o OP, “instaurou a criação de espaços públicos capazes de incorporar demandas de interesses e desejos locais.” (Sanchez 2004: 427-428).

Outra ação de governo que merece destaque é a elaboração, pela coordenadoria do OP, do “*Bloco de propostas programáticas*, ou “Cardápio” de opções e de possibilidades de obras e de serviços (...) que serviu de balizador para a hora da votação dos cidadãos de obras e serviços.” (Sánchez 2004:425). Se, por um lado, o “Cardápio” proporcionava à população participante uma dimensão financeira, técnica, legal e ambiental das obras e serviços em disputa por orçamento, por outro, elas tendiam às escolhas de obras e serviços convergentes ao programa de governo. Wampler observa que: “... o governo sinaliza aos públicos interessados o que é viável e conveniente e as lideranças mais astutas seguem esses sinais, demandando projetos que correspondem aos resultados esperados.” (2004:404-405).

Apesar das ações citadas acima, Vitale identifica como uma fragilidade no processo de instituição do OP o fato da “Coordenadoria do OP não ter sido parte de uma reforma administrativa mais ampla que vinculasse o processo participativo a órgãos centrais de planejamento urbano e a ação de governo”, pois, segundo a autora, a administração petista não criou “condições institucionais para que o OP e o planejamento participativo, em geral, se transformassem no centro da ação de governo” (Vitale 2004b:18); estudo recente de Leonardo Avritzer (2008:52) compartilha dessa interpretação, segundo o autor, “em São Paulo, o OP não encontrou o amparo necessário na administração devido à falta de

centralidade das políticas participativas na agenda do grupo do PT que esteve no centro da administração Marta Suplicy”.<sup>18</sup>

### **1.3 Quatro casos do interior Paulista – Santo André, Piracicaba, Rio Claro e Vinhedo**

Ana Claudia Chaves Teixeira e Maria do Carmo Albuquerque (2006) vão analisar em “Orçamento Participativo: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático” as experiências de OP de quatro cidades paulistas, são elas: Santo André, Piracicaba, Rio Claro e Vinhedo. A escolha desses municípios se deu pelo fato deles desenvolverem experiências de OP há mais de uma gestão, o que, segundo as autoras (Albuquerque e Teixeira, 2006:189), além de possibilitar uma melhor definição no desenho da metodologia utilizada, aumenta a possibilidade dos agentes estatais e da sociedade civil terem opiniões formadas a respeito de suas respectivas experiências.

Santo André é uma cidade que se destaca pela sua tradição em militância política e operária que remonta os anos 50 e 60, pela ativa atuação dos movimentos populares e comunitários nas décadas de 70 e 80. A primeira experiência de OP em Santo André iniciou-se na gestão petista de Celso Daniel entre 1989 e 1992, de forma tímida, de caráter consultivo e pouco formal, foi interrompida na gestão seguinte e retomada em 1997 após nova vitória do PT com Celso Daniel, que logo no primeiro ano constituiu o Núcleo de Participação Popular com uma equipe qualificada e numerosa (ibidem:193), que a partir de 2001 transformou-se na Secretaria de Participação Cidadã e, em 2003, passou a integrar a Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo. Nesse segundo momento, o OP adquiriu caráter deliberativo e tinha como principal competência definir o destino de 50% dos recursos reservados aos investimentos.

Em Piracicaba, cidade que desde o início da década de oitenta contava com movimentos populares e pastorais da Igreja Católica bastante atuantes, o OP remonta à gestão petista de 1989 a 1992 de José Machado que, embora não tenha conseguido consolidar uma mudança institucional na administração municipal na forma de discussão

---

<sup>18</sup> Ainda segundo Avritzer (2008:51), diferentemente do OP de Porto Alegre, o de São Paulo não foi a principal forma de distribuição de bens públicos para a população pobre da cidade. Junto com o OP, operou um programa de bolsas para a população carente, que recebeu uma quantidade muito superior de recursos. Ainda houve uma terceira política pública na administração Marta Suplicy, o programa de Centros Integrados de Educação.

do orçamento público com participação popular, deixou esse legado que teve continuidade nas duas gestões seguintes, embora fossem de outros partidos.

Após um hiato de 8 anos, o Partido dos Trabalhadores (PT) vence novamente as eleições com José Machado, que se propunha a aprofundar a discussão sobre o orçamento público. Nessa segunda gestão, o prefeito escolheu para o OP um coordenador com perfil articulador que, além de participar do chamado “núcleo duro” do governo, possuía experiência na política local, e vinculou o OP à Secretaria de Governo. Na intenção de fortalecer o OP como espaço público de deliberação, o prefeito, ao receber diretamente demandas dos atores sociais, encaminha-as para os espaços do OP, evitando desta forma tratamentos diferenciados. Para as autoras, a “maneira de fazer a experiência e o peso político nela depositado pela administração apontam para uma ruptura em relação às práticas tradicionais de gestão municipal, procurando alterar as relações de poder do município.” (Ibidem:202).

Em Rio Claro, o OP iniciou-se no segundo ano da gestão 1997 – 2000 e, segundo as autoras, ele está relacionado mais ao perfil carismático do prefeito do que ao histórico de mobilizações da sociedade local (ibidem: 200). Embora o governo se proponha a discutir o orçamento público com a sociedade, essa tem assumido o papel de ator a ser informado e consultado sobre as ações de governo. A estrutura montada para implantar o OP está vinculada à Secretaria de Planejamento, órgão responsável também pelo Plano Diretor e pelo Congresso da Cidade, no entanto, as autoras identificaram que os valores predominantes nessa estrutura estão mais relacionados “à ética, à transparência e à modernidade e não enfatizam a explicitação dos interesses e atores populares.” (ibidem:202).

Em Vinhedo, cidade sem histórico de mobilização e atuação de movimentos populares, o OP vem sendo implementado desde 1998, por uma coligação PSDB-PT. Embora o OP esteja vinculado à Secretaria de Governo, a estrutura disposta pela administração para sua implementação é pequena e, ao contrário, de outros municípios que compuseram um conselho com representantes do governo e da sociedade civil para acompanhar a discussão do orçamento público, em Vinhedo não houve tal processo.

## 1.4 Casos Catarinenses

Julian Borba, em parceria com outros autores<sup>19</sup>, apresentou no congresso de 2006 da Associação Latina Americana de Ciência Política (ALACIP), em forma de artigo, um resultado “preliminar” de um projeto integrado de pesquisa financiado pela Fundação de Apoio a Ciência e Tecnologia do Estado de Santa Catarina (FAPESC). Nesse artigo, os autores realizaram uma análise comparativa de experiências de Orçamento Participativo de Santa Catarina em três grupos de municípios.<sup>20</sup>

Ao analisar o componente “vontade política” no processo de implementação das experiências em estudo, os autores dão ênfase ao que eles denominam de “compromisso governamental”, que seria, segundo eles, o “fator central na implementação e na capacidade de sustentação de um modelo de gestão pública de caráter participativo” (Borba: 2006:3).

Os autores trabalham tanto com indicadores constituídos pela percepção dos participantes do OP em relação à postura da administração municipal frente ao processo participativo, como ex.: esclarecimentos da administração municipal sobre o funcionamento, obras e serviços do OP, o cumprimento de prioridades e capacitações dos participantes, quanto com indicadores sobre a localização do OP no projeto de governo, abertura democrática, infra-estrutura disponível (a título de exemplo: sistematização de informações para apoio à decisão do OP; emissão de pareceres técnico, jurídico, financeiro, ambiental e outros) antes da deliberação pela definição de uma dada demanda pelo OP; retrato da equipe governamental responsável pelo OP; caráter do OP: deliberativo, propositivo, consultivo, fiscalizatório, etc; posição/lugar do OP para definição de novos investimentos; porcentagem do valor de investimentos deliberados pelo OP; abrangência

---

<sup>19</sup> Os outros autores que, junto com Julian Borba, apresentaram esse artigo são: Ligia Helena Hahn Lüchmann, Erni José Seibel, Oklinger Mantovanelli Junior, Oscar Rover e Mônica Hass.

<sup>20</sup> São eles:

Grupo 1: Municípios com mais de 100.000 habitantes e que são o centro econômico, político e cultural de suas regiões: Chapecó, Blumenau e Criciúma;

Grupo 2: Municípios que possuem em média 50.000 habitantes, moderado grau de urbanização e destacada importância regional: Gaspar, Indaial, Rio do Sul, Concórdia e Biguaçu;

Grupo 3: Municípios que possuem menos de 20.000 habitantes, predominantemente rurais: Dionísio Cerqueira, Guarujá do Sul, Forquilha, Coronel Martins, Ipumirim, Sul Brasil, Irati, Guaraciaba, Novo Horizonte e Capinzal.

do OP em relação a temas como: custeio, financiamentos, empréstimos, contratos, plano de carreira/folha de pagamento, etc.

As principais conclusões dos autores referentes à dimensão “compromisso governamental”, destacando os municípios que passaram por uma mudança na orientação político-administrativa do grupo dirigente ao assumirem um segundo mandato, são:

1. Concórdia<sup>21</sup> - possui “a presença de um forte viés gerencialista na condução do processo pela administração municipal.” (ibidem: 22).

2. Chapecó<sup>22</sup> - destaca-se o fenômeno denominado, por Rover (2006<sup>23</sup>), “encasulamento do poder”, que veremos adiante no item 1.5, e que se refere ao “descomprometimento da administração para com o processo no segundo mandato.” (ibidem: 23).

3. Blumenau<sup>24</sup> - destaca a mudança do compromisso do governo com o desenho institucional e com a participação popular. “Decresce a intenção de estabelecer relações mais democráticas e participativas entre o governo local e a comunidade, e cresce o propósito de servir como um meio para que se mantenha a governabilidade, ainda que tal encaminhamento comprometa bandeiras históricas como a da participação popular.” (ibidem).

---

<sup>21</sup> Concórdia possui uma população aproximada de 63 mil habitantes, é considerado um município com moderado grau de urbanização e destacada importância regional. Administrada pela coligação PT/PDT/ PPS, a discussão do OP está dividida em 10 regiões e possui como instâncias, administrativa, a Diretoria do OP, e decisória, o Conselho do OP.

<sup>22</sup> Chapecó possui uma população aproximada de 147 mil habitantes, é considerada centro político, econômico e cultural de sua região. Administrada pela coligação PT/PSB/PC do B/PAN, a discussão do OP está dividida em 10 regiões e possui como instâncias, administrativa, o Departamento do OP, e decisórias, o Conselho do OP e o Congresso do OP.

<sup>23</sup> ROVER, O. J. O encasulamento do poder e os limites da gestão governamental no orçamento participativo (OP) de Chapecó. In: BORBA, J. LUCHMANN, L. H. H., SEIBEL, E., ROVER, O., HASS, M. MANTOVANELLI JR, O. Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Relatório de Pesquisa, FAPESC, 2006.

<sup>24</sup> Blumenau possui uma população aproximada de 262 mil habitantes, é considerada centro político, econômico e cultural de sua região. Administrada pelo PT aliado aos PSB/PC do B/PAN/PDT/PTB/PMN/ PPS, a discussão do OP está dividida em 9 regiões e possui como instâncias, administrativa, o Departamento do OP, e decisórias, o Conselho do OP e o Congresso do OP.

4. Biguaçu<sup>25</sup> – mais um caso de mudança do compromisso do governo com o desenho institucional e com a participação popular, que ocorreu com a verticalização do processo, criando uma relação de dependência do OP às decisões do secretariado. “Porém, o mesmo tornou-se mais “eficiente”, no sentido de que aumentaram o número de obras concluídas e a quantidade de investimentos destinados às deliberações do programa” (Borba, 2006:23).

Uma tentativa de compreender essas mudanças de orientação político-administrativa do grupo dirigente é contextualizá-las nos processos de reforma administrativa e tributária do Estado brasileiro iniciados nos anos 90, que, em linhas gerais, apregoava que, para o oferecimento de serviços públicos de qualidade à população, era imprescindível que o Estado se concentrasse nos serviços essenciais, deixando que o mercado provesse os não essenciais; essa redução do Estado tenderia a torná-lo eficiente e eficaz; esse discurso estaria enfeitando, até hoje, muitos dirigentes, assim como o canto das sereias da Odisséia de Ulisses.

### **1.5 Aprofundando o caso de Chapecó (SC)**

No artigo intitulado “O encasulamento do Poder e os Limites da Gestão Governamental no Orçamento Participativo (OP) de Chapecó”<sup>26</sup>, José Rover analisa com maior profundidade a experiência de Orçamento Participativo da cidade catarinense de Chapecó durante a administração do partido dos trabalhadores (PT) entre os anos de 1997 e 2004.

Em 1996, a coligação denominada “frente popular”, liderada pelo PT, vence as eleições e se propõe a adotar no primeiro ano de mandato um modelo de gestão sobre os investimentos públicos inspirado na experiência do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre-RS.

---

<sup>25</sup> Biguaçu possui uma população aproximada de 48 mil habitantes, é considerado um município com moderado grau de urbanização e destacada importância regional. Administrada pela coligação PMDB/PT, a discussão do OP está dividida em 10 regiões e possui como instâncias, administrativa, a Secretaria Executiva, e decisória, o Conselho Municipal do OP.

<sup>26</sup> Artigo apresentado no 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política, Campinas/SP, setembro de 06, na área temática: Sociedade Civil e Novos Espaços Públicos de Participação e Deliberação.

A dimensão da vontade política é novamente abordada enquanto compromisso do governo em institucionalizar a participação social na discussão, formulação, gestão e/ou controle de políticas públicas.

No caso do OP de Chapecó, a parcela do orçamento do município em discussão se restringe aos recursos destinados a novos investimentos, o que representa aproximadamente 5% do orçamento total do município;

Um aspecto corrente sobre o processo de definição dos novos investimentos é que embora alguns de seus ex-dirigentes, como retrata Rover (2006:8), consideram-no como um “grande movimento de mobilização”, a população delibera apenas sobre as áreas de investimento predefinidas pelo governo, trazendo à tona o questionamento sobre qual o poder ‘realmente’ partilhado entre governo e sociedade sobre a definição das prioridades, uma vez que elas são pré-definidas num outro espaço, inacessível à participação popular.

Durante o segundo mandato da administração petista, Rover identificou uma mudança da “vontade política” do governo frente ao OP. Essa mudança teria sido marcada por uma crescente tecnocratização, burocratização e perda de sensibilidade dos dirigentes do governo frente ao processo democrático participativo iniciado na primeira gestão, nesse cenário. A relevância do OP teria diminuído para o governo. Segundo Rover (2006:18), “Parece ter brotado em muitos (dirigentes municipais), após a reeleição, a crença tecnocrática de que seria suficiente a execução de projetos bem elaborados, produzidos em gabinete, tendo na população um instrumento consultivo e legitimador.”. Esse processo o autor vai denominar de *encasulamento do poder*.

Segundo o autor, as possíveis causas desse *encasulamento do poder* dos dirigentes do executivo, que reduziram a relevância do OP perante o governo, seriam a tecnocratização, a burocratização e a perda de sensibilidade dos dirigentes do governo (2006: 14-15). Embora Rover não explore as falhas da equipe dirigente no processo de implantação do OP, durante a primeira gestão, como causas do *encasulamento do poder*, acredito que questões identificadas por Rover (2006:18), como a crítica dos setores populares ao governo por não executar as demandas definidas no OP, e as críticas dos setores empresariais que alegavam que, com o OP, o governo pouco atuou para o desenvolvimento econômico da Cidade, tenham contribuído para a tecnocratização, a burocratização e, conseqüentemente, para o *encasulamento do poder*.

Ao refletir sobre a experiência do OP - Chapecó, analisada por Rover, dois pontos para reflexão destacam-se:

1) Um governo comprometido com o “controle social sobre o Estado” tem como desafio pensar num desenho institucional que articule e permita uma gestão participativa, desde o processamento dos compromissos de campanha em um plano plurianual (plano de governo e Congressos da Cidade), passando pela priorização das demandas por investimentos (OP) e pela definição de programas de políticas públicas (Conselhos Gestores, Municipais), chegando até o atendimento de demandas pela “manutenção da cidade” (centrais de atendimento ao cidadão, ouvidoria, 156);

2) Questões como a capacidade de fornecer suporte técnico, financeiro, jurídico, ambiental eficiente e possuir capacidade orçamentária para atender as demandas prioritizadas são vitais e devem ser levadas em conta, publicizando-as e discutindo-as nos espaços do OP, para que não ocorra a definição de demandas ambientalmente ou tecnicamente inviáveis, ou demandas que possuam processos jurídicos que emperram sua execução e, por último e não menos importante, que haja previsão de reserva orçamentária para o atendimento da demanda.

## 1.6 O caso de Campinas (SP)

O orçamento Participativo (OP) em Campinas-SP, assim como muitas de outras experiências<sup>27</sup>, iniciou-se logo no primeiro ano de mandato do Partido dos Trabalhadores (PT) na Prefeitura, o que denota que já havia, por parte dos membros do executivo, a intenção de implantá-lo, tanto que no programa de governo do PT, que venceu a eleição em 2000, havia uma seção que apresentava os “aspectos universais do OP”, dentre eles:

1. *“... um processo de democracia direta, voluntária e universal, onde a população discute e decide sobre o orçamento e as políticas públicas.”*
2. *“Todo cidadão, independente de sua organização partidária, associativa e credo religioso, tem assegurada a sua participação no processo.”*
3. *“... Discussão de todo orçamento.”<sup>28</sup>*
4. *“... Serão realizadas duas rodadas de assembléias (regionais e temáticas) e dezenas de reuniões intermediárias.”*
5. *“Os Conselheiros têm a competência de discutir e deliberar a proposta orçamentária a ser enviada à Câmara de Vereadores.”*

A vontade explícita do governo em implantar o OP não se restringiu ao debate partidário interno. Neste, a tendência<sup>29</sup> Trabalho questionava o fato do poder executivo estar transferindo sua responsabilidade de elaborar, propor e executar a Lei Orçamentária à Sociedade. Nesse caso, o governo não estaria apenas compartilhando o seu poder de decisão sobre a distribuição dos recursos públicos, mas estaria criando um mecanismo que iria impor limites às reivindicações da Sociedade, que teria que formatar suas demandas aos limites técnicos, financeiros, jurídicos, etc, existentes no OP; fato que, para os participantes da tendência Trabalho, minaria paulatinamente o poder reivindicativo e emancipatório da Sociedade frente ao sistema político, tornando-a um agente passivo e

---

<sup>27</sup> Vide Ribeiro e Grazia (2003:36, tabela 6), onde 66% dos 103 municípios que implantaram o OP entre 1997 e 2000, o implantaram no primeiro ano de gestão.

<sup>28</sup> Veremos mais adiante que a discussão orçamentária ficou restrita aos recursos destinados aos investimentos, que variou, entre 2001 e 2003, na faixa entre 3 a 6% do valor global do orçamento.

<sup>29</sup> Segundo o Programa e o estatuto do Partido dos Trabalhadores, por ele se tratar de um partido de base popular e estar comprometido com o aprofundamento e a garantia da democracia interna, é permitido a existência de tendências internas, que se diferenciam quanto ao meio para alcançar o objetivo comum do partido.

reprodutor da lógica excludente e acumuladora do Estado Burguês. A maioria dos membros do PT- Campinas, apesar das críticas da tendência Trabalho, concebia o OP como uma forma de “desprivatização do Estado e de construção das condições para a sociedade civil participar efetivamente na elaboração de políticas públicas que atendam interesses públicos.” (Braga, 2002:01).

Superado o debate interno, a equipe coordenada pela então vice-prefeita Izalene Tiene, que conduziu a implantação do OP em Campinas, iniciou um diálogo com setores organizados da sociedade, como conselhos municipais (Assistência Social, Educação, Saúde), lideranças comunitárias, sindicais, religiosas, e outros, a fim de buscar uma convergência da proposta do governo com os anseios da sociedade civil, podendo, desta forma, a metodologia do OP se aproximar das expectativas da sociedade civil. Além do diálogo com atores sociais, os integrantes da equipe de governo que implantariam o OP, realizaram visitas às prefeituras que já adotavam o OP (como Porto Alegre-RS e Belém-PA) e promoveram palestras com membros de executivos municipais que já tinham implantado o OP, na intenção de enriquecer a proposta pré-definida do que viria a ser o OP em Campinas.

Logo ao assumir a Prefeitura de Campinas, o novo governo retomou o diálogo com os setores organizados da sociedade, apresentando-lhes como funcionaria o OP no primeiro ano. A participação da população no OP poderia ocorrer em Assembléias Regionais ou em Assembléias Temáticas. O recorte geográfico do OP, no qual se realizariam as Assembléias Populares Regionais, seguiu o plano diretor do município, o qual subdividia Campinas em 14 administrações regionais mais 4 sub-prefeituras (são elas: Joaquim Egídio; Sousas, Barão Geraldo e Nova Aparecida), totalizando 18 regionais.

Já as Assembléias Populares Temáticas, se dividiram inicialmente em quatro temas: Assistência Social, Educação, Saúde, e Temática da Cidadania, que englobou inicialmente o segmento de idosos, comunidade negra, juventude, portadores de necessidades especiais e mulheres. No entanto, devido à reivindicação por uma representação direta no OP, o segmento de homossexuais e o movimento Hip Hop foram incluídos no OP, o primeiro, por se tratar de um segmento, passou a integrar a Temática da Cidadania ainda no primeiro ano de OP, e o segundo, por ser um movimento, ocupou seu espaço com a participação na temática da Cultura, implantada no segundo ano de OP; houve também, no segundo ano, a

implantação das temáticas de Habitação e Desenvolvimento Econômico e Tributação; já no terceiro ano, implantou-se a temática de Gestão, que visava ampliar a discussão sobre o orçamento global e debater a eficácia e eficiência do Estado.

Apesar da proposta de discussão de todo orçamento constar na plataforma de governo, o OP de Campinas, nos anos de 2001 e 2002, deliberou apenas sobre os recursos destinados aos investimentos (obras e serviços), conseguindo avançar no ano de 2003 nas discussões sobre programas de políticas públicas. Debates referentes ao custeio, licitações, reformas tributária e fiscal, dívida do município e outros, que poderiam ampliar o processo participativo popular nas arenas de decisão pública, aprofundando o controle social sobre o Estado, não entraram em pauta, não se diferenciando das outras experiências de OP. Isso vem demonstrar que, embora a idéia eufórica do governo fosse discutir todo o orçamento, isto não foi possível devido a diversos fatores como interesses políticos e econômicos enraizados na estrutura administrativa do Estado, divergências internas na equipe de governo sobre o alcance do OP, ausência de mobilização popular reivindicando o direito de deliberar para além dos investimentos. “A implantação do OP exige uma readequação da máquina administrativa, a realização de negociações políticas e mobilização social” (Ribeiro e Grazia, 2003: 36).

No governo de Campinas temos a expressão nítida da correlação de forças políticas e interesses econômicos existentes na sociedade que perpassam o Estado, que tendem a manter no poder os interesses historicamente arraigados no Estado; José Reinaldo Braga, ao analisar o caso de Campinas, comenta que “a máquina que administramos não foi construída para atender as necessidades da população mais carente e muito menos para ser comandada com participação popular” (Braga 2002:16). Se, enquanto proposta política em disputa num processo eleitoral, o Partido dos Trabalhadores (PT) tinha com o OP o objetivo de avançar na discussão pública sobre o orçamento global do município, ao vencer as eleições e assumir o governo, o PT teve tanto as diretrizes do OP questionadas, quanto o alcance desse modelo de gestão democrático e participativo limitado. Mais do que democratizar a relação entre Estado e Sociedade, o caso do OP de Campinas aponta para a necessidade da democratização do Estado; pois um Estado com estruturas de poder verticalizadas e compartimentalizadas, como as secretarias municipais, incita freqüentemente a concentração e disputa de poder entre essas estruturas, as quais passam

a defender, por vezes, projetos políticos distintos, quando não contraditórios; nesse contexto, a democratização da relação entre Estado e Sociedade se vê debilitada pelo fato do próprio Estado demonstrar-se avesso a práticas democratizantes; em artigo publicado recentemente pelo *Le Monde Diplomatique Brasil*, Marcelo Kunrath Silva e Gianpaolo Baiocchi, ao analisarem os limites intrínsecos do OP, apontam esse aspecto, identificado no caso do OP de Campinas como sendo um dos limites intrínsecos das experiências de OP:

*“ao instituir um processo que pretende discutir o conjunto da ação governamental de forma integrada, o OP choca-se com a estrutura setorializada e compartimentada da administração pública brasileira. Sem a realização de uma profunda reforma administrativa (...) o OP tende a enfrentar fortes resistências de setores da burocracia e das forças políticas à frente das Secretarias de governo, que procuram defender sua autonomia e seus recursos” (Silva e Baiocchi 2009:18)*

## Capítulo 2 - sobre o Associativismo Civil de alguns casos de OP no Brasil

### Índice:

2. Sobre o Associativismo Civil de alguns casos de OP no Brasil.....	51
2.1 Tradição associativa e sua influência na implantação, ampliação e consolidação de experiências de Orçamentos Participativos .....	55
2.2 Linhas gerais sobre perfil sócio e econômico dos conselheiros de OPs .....	70
2.2.1 Sobre o sexo dos Conselheiros .....	71
2.2.2 Sobre a idade dos Conselheiros .....	72
2.2.3 Sobre o nível de Ensino dos Conselheiros .....	74
2.2.4 Sobre a renda Familiar dos Conselheiros .....	75
2.2.5 Sobre a situação de Emprego dos Conselheiros .....	77

## 2. Sobre o Associativismo Civil de alguns casos de OP no Brasil

O tema do Associativismo Civil tem sido uma variável imprescindível para a compreensão das experiências de OP; uma vez que essa variável se constitui como uma variável explicativa do Orçamento Participativo (OP), como veremos nessa seção. Constantemente essa variável tem sido trabalhada abordando questões como o perfil sócio e econômico dos participantes, as trajetórias e respectivos projetos políticos de segmentos do associativismo local, sua influência no processo de ampliação e consolidação dos OPs, aborda-se também a influência das questões apresentadas acima na definição do desenho institucional do OP<sup>30</sup>, além de ser creditado, em parte, ao associativismo civil, o potencial redemocratizador e pedagógico do OP<sup>31</sup>. É válido lembrar que, assim como o associativismo civil influencia nas questões apontadas acima, essas mesmas questões irão influenciar nas práticas e na organização do associativismo civil.

Portanto, o objetivo que se desenha para essa seção é compreender melhor o significado do Associativismo Civil no processo de constituição das experiências do OP, uma vez que esse tema foi abordado de forma tangencial no capítulo sobre a “Vontade Política”.

Nessa seção, serão trabalhados os estudos de casos de OP que têm se concentrado em analisar a influência da variável associativismo civil na dinâmica de ampliação e consolidação de práticas de co-partilha de poder do Estado com a sociedade nos processos de produção de decisões sobre políticas públicas. Como ex.: os estudos de Maria do Carmo Albuquerque e Débora Felgueiras (2000) sobre os casos de Mauá, Ribeirão Pires e Santo André; os estudos de Ana Claudia Teixeira e Maria do Carmo Albuquerque (2006) sobre os municípios de Piracicaba, Rio Claro, Vinhedo e novamente Santo André; o caso de São Paulo analisado por Denise Vitale (2004b), Brian Wampler (2004) e Félix Sánchez (2004); a recente experiência de Campinas analisada por Adriano Caetano (2004); os casos de OP de Santa Catarina analisados por Julian Borba (2006); a experiência de Porto Alegre, objeto de análise de Tarso Genro (1996, 1997), Sérgio Baierle (2000), Boaventura de Sousa Santos (2002), Leonardo Avritzer (2002a), dentre outros; o estudo de Belo Horizonte realizado por

---

<sup>30</sup> Essa variável foi desenvolvida na seção “sobre o Desenho Institucional de alguns casos de OP no Brasil”.

<sup>31</sup> Essa variável foi desenvolvida na seção “sobre o Controle Social do Estado e o Processo Pedagógico em alguns casos de OP no Brasil”.

Avritzer (2002a); ou ainda, a leitura de Ligia Helena Hahn Lüchmann (2002) sobre a sociedade civil e democratização da sociedade brasileira.

Como veremos mais adiante, os OPs, e seus espaços participativos, dinâmicas de trabalho em grupo, variedades de temas em debate, desenho institucional, intensidade do aprofundamento democrático, consistência de ampliação da cidadania, são suscetíveis aos desdobramentos do encontro entre práticas e projetos políticos existentes no associativismo civil local com as práticas e projetos políticos do governo que tenciona compartilhar o poder; a passagem de Lüchmann (2002:93), a seguir, aponta para essa “plasticidade” do OP:

*“No que se refere à participação da sociedade civil, o OP tem se caracterizado como exemplo ‘contra a maré’ frente ao conjunto de experiências participativas, seja pelo aumento considerável do número de participantes, seja pela extensão ou pluralização dos grupos e sujeitos envolvidos, ou ainda pela capacidade de ampliação dos temas e demandas em seu interior.”*

Com exceção do pioneirismo de Porto Alegre; em que o associativismo civil ao entorno da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) reivindicava um aprofundamento de sua participação política no processo de produção de decisões sobre investimentos públicos de Porto Alegre, como podemos constatar num trecho de um documento do Congresso de 1986 da UAMPA: “... queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação (...) queremos decidir sobre as prioridades de investimento em cada vila, bairro e da cidade em geral”<sup>32</sup>; essa reivindicação influenciou diretamente a “Frente Popular”, coligação entre partidos da esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores, que venceu as eleições municipais de 1988 em Porto Alegre e, juntamente com os dirigentes comunitários, iniciaram, em 1989, a implantação de um modelo de definição sobre os investimentos públicos, que mais tarde foi denominado de OP.

---

<sup>32</sup> Trecho extraído de um documento de 26 de março de 1986 da União de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), citado por Avritzer (2002:12).

Na maioria dos outros casos, a experiência do OP foi proposta e estimulada em maior ou menor grau, seja por um partido político<sup>33</sup> durante o processo eleitoral, seja pelo governo durante a administração.

Uma vez que os autores identificam que a consolidação, intensidade e abrangência do OP são influenciadas diretamente pela participação de atores da sociedade civil no processo, como demonstra as passagens dos estudos de Carvalho e Felgueiras (2000:33), “a solidez da cultura participativa existente na sociedade civil tem também um papel fundamental no grau de profundidade que pode alcançar um processo participativo como o OP” e o de Albuquerque e Teixeira (2006:20), “observando essas experiências, parece-nos que a existência de uma sociedade civil forte, ativa e marcada por um projeto democrático, com capacidade e experiência para compartilhar o poder de governar, é indispensável para a ampliação e consolidação do OP”. E pelo fato, com exceção de Porto Alegre, de nenhum dos outros casos analisados terem creditado, à sociedade civil, o papel de agente, que colocou a demanda de adotar a dinâmica do OP como forma de compartilhar o poder de tomada de decisão sobre a *res publica* com a sociedade na pauta dos partidos políticos ou dos governos, fica aberta a questão de em qual conjuntura política os governos locais se propõem a partilhar o “poder”.

Por outro lado, deve ser considerado o fato dos partidos políticos, e em especial o Partido dos Trabalhadores<sup>34</sup>, representarem em seus programas de governo muitos dos interesses presentes na sociedade, incluindo bandeiras históricas dos movimentos populares como as ampliações da participação popular nos processos de tomada de decisões sobre políticas públicas. Essa relação pode ser considerada como um imbricamento de projetos políticos entre partido político e sociedade civil, pois se deve levar em conta que muitos dos atores políticos envolvidos nesse processo exercem freqüentemente tanto o papel de liderança do associativismo civil, como dirigentes

---

<sup>33</sup> Estudo de 2003 de Ana Claudia Torres Ribeiro e Grazia de Grazia sobre 103 experiências municipais de OP aponta que em 65% dos municípios que adotaram o OP há presença do Partido dos Trabalhadores na chapa majoritária (prefeito ou vice), no entanto, isso não permite dizer que o OP tem tido uma padronização nos casos em que são adotados, como as autoras bem destacam: “o Orçamento Participativo não obedece, e nem pode obedecer, a uma única dinâmica e nem presta-se a uma estabelecida e segura finalidade” (p38)

<sup>34</sup> Pesquisa realizada pelo Projeto Democracia Participativa - PRODEP (2007) aponta que mais de 60% dos casos de OP na gestão 2001-2004 tinham o Partido dos Trabalhadores como partido político do prefeito eleito, seguido pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com quase 10%.

sindicais, presidentes de associações de moradores, integrantes do movimento estudantil, dentre outros, quanto o papel de dirigente/membro político-partidário, fazendo com que o programa de governo apresentado por um dado partido político, em especial partidos de massa como o Partido dos Trabalhadores, que se propõe a governar sua cidade com uma dinâmica de ampliação da participação popular nos processos de tomada de decisões de políticas públicas, expresse uma diretriz do partido político, embora essa diretriz possa contemplar, por vezes, demandas de setores da sociedade civil

Vitale, ao descrever o processo eleitoral de 2000, aponta que o PT da capital paulista organizou seminários para discutir com os demais setores da sociedade civil os contornos que a participação popular assumiria em caso de vitória de seus candidatos no pleito municipal:

*“durante a campanha, ocorreram vários seminários que procuraram discutir a questão da participação popular, em especial o OP e sua implementação em São Paulo.” (Vitale, 2004b:16).*

Lüchmann, Teixeira e Albuquerque, assim como outros autores, reconhecem o papel decisivo que a sociedade civil possui no processo de implantação, ampliação e consolidação dos OPs, sem desconsiderar o protagonismo do governo local:

*“No caso das experiências de Orçamento Participativo, embora também fruto de reivindicações da sociedade civil, sua implementação depende mais diretamente do interesse e do projeto político do governo.” (Lüchmann, 2002:86 ).*

*“Se a possibilidade do OP se tornar um espaço público de efetiva partilha de poder depende fundamentalmente da vitalidade, do vigor, e da maturidade do projeto político democratizante que emerge da sociedade civil local, é inegável também, que ele depende radicalmente da clareza e da consistência com que o governo implementa um projeto político democrático participativo.” (Teixeira e Albuquerque:2006:201).*

Por fim, os casos apresentados nesse capítulo demonstram, cada um com sua peculiaridade, que o processo de implantação, consolidação e ampliação de experiências de OPs é influenciado diretamente pelo associativismo local, variando conforme a densidade

do associativismo civil, a tradição da organização comunitária local, as práticas adotadas tradicionalmente pelas entidades para relacionar-se com o governo antes do OP, dentre outras; sendo considerado, portanto, uma “construção social”<sup>35</sup> que, como aponta Marcelo Kunrath Silva (2001:18), “é sempre resultado de um complexo processo de construção social, o qual envolve uma intervenção ativa dos indivíduos e grupos em um campo de oportunidades e limites estruturalmente dados”.

Veremos que, nos casos em que há uma densidade associativa mais intensa, o desenho institucional do OP tende a ser mais democratizador das relações entre Estado e Sociedade; os movimentos comunitários com maiores tradições de mobilização conseguem colocar na agenda do OP a defesa de suas áreas de atuação, e que as entidades cujas práticas de relacionamento com os governos antes do OP eram pautadas pela troca de favores tendem a entrar em conflito com a dinâmica colocada pelo OP.

Se no capítulo I, sobre a vontade política, a impressão que se tem é que o governo possui um papel de protagonista na implantação do OP, ao analisar os casos de OP sob o olhar da variável associativismo civil, sobressai a impressão de que a ampliação e consolidação do OP estão diretamente relacionadas à característica do associativismo civil local como densidade, tradição, forma da atuação política. Portanto, a compreensão da constituição do OP passa obrigatoriamente não só pela análise da vontade política do governo, mas também pela análise da variável associativismo civil.

## **2.1 Tradição associativa e sua influência na implantação, ampliação e consolidação de experiências de Orçamentos Participativos**

No trabalho intitulado “a Inovação Democrática” (2003:20-24), Avritzer expõe a exemplaridade do OP em Porto Alegre e a contextualidade das políticas participativas, e, a partir da leitura dos trabalhos de Uricoechea<sup>36</sup> e Baquero<sup>37</sup>, afirma que “houve no processo

---

<sup>35</sup> Compartilho do entendimento de Silva (2001:34) sobre a noção de “construção social”; segundo o autor, a “noção de ‘construção social’, traz a idéia de que os atos coletivos são resultados de processos sociais que nada têm de ‘espontâneos’ ou de ‘reflexos’ de determinadas relações ou dimensões sociais”.

<sup>36</sup> Vide: URICOHEA, F. *The patrimonial origins of the Brazilian State*. Bekerley: University of California press.

<sup>37</sup> Vide: BAQUERO, M. “Matriz histórico-estrutural da cultura política no Rio Grande do Sul e padrões de participação política”. *Cadernos de participação política* nº 3. Programa de pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1995.

de formação do Rio Grande do Sul elementos mais fortes de uma sociabilidade igualitária que contribuíram na formação de elementos associativos mais fortes do que no resto do país no século XX” (ibidem:20).

Ainda nessa seção, Avritzer chega a analisar o associativismo comunitário no período pós 2ª guerra em capitais como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, além de Porto Alegre, e chega à conclusão de que “há um incremento de tradição associativa na maioria das capitais brasileiras, em Porto Alegre este parece partir de um patamar de maior tradição organizativa, ao mesmo tempo, ter implicado uma maior densidade associativa” (ibidem:22). Sobre o caso de Belo Horizonte, Avritzer (2002:37) aponta que a capital mineira teve “uma formação histórica mais conservadora, com menos mobilização e maior presença dos mediadores políticos” e essa “tradição só mudou muito recentemente”.

Avritzer analisa, em seu trabalho de 2002, as práticas dos atores comunitários das duas capitais, antes e depois da implantação do orçamento participativo, e identifica que, embora Porto Alegre já possuísse uma organização comunitária mais ativa e em Belo Horizonte a organização comunitária fosse mais conservadora, depois da implantação, elas [práticas dos atores comunitários] tendem a convergir na maioria dos aspectos, como ex.: “ambos demonstram a existência de um forte movimento de atores comunitários que, ao nosso ver, está na base do sucesso da proposta de Orçamento Participativo” (2002:38), ou o “...fato de ele [OP] oferecer uma alternativa a assim chamada tradição dos mediadores políticos, uma tradição na qual os políticos distribuem bens materiais como favor” (2002:39); ou ainda, o fato de que, antes do OP, 41% e 60% das organizações comunitárias, respectivamente de Porto Alegre e Belo Horizonte, buscavam melhorias para as suas comunidades via intermediação de políticos, e após o OP esse reduziu-se a 0% em Porto Alegre e a 7,3% em Belo Horizonte.<sup>38</sup>

O gráfico<sup>39</sup> abaixo demonstra que, pelo menos nos casos de Porto Alegre - RS (POA) e Belo Horizonte - MG (BH), a tradição organizativa teve uma grande expansão entre as décadas de 70 e 80, quando ocorre o surgimento de associações comunitárias, em cerca de

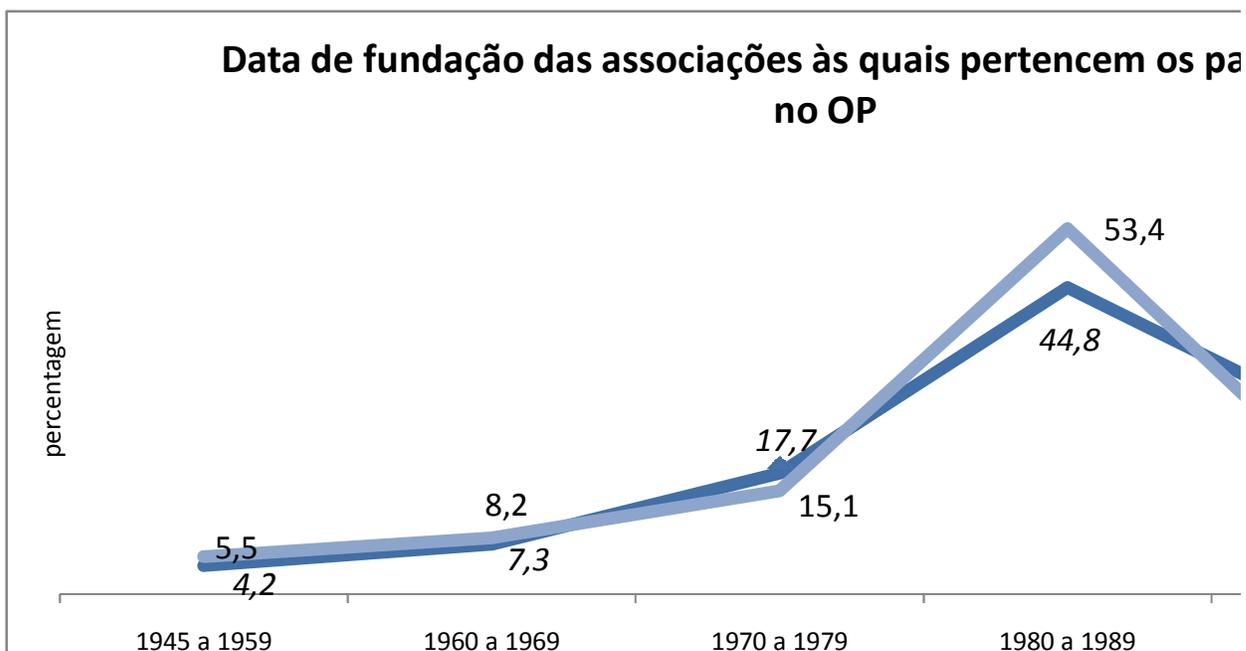
---

<sup>38</sup> Fonte: Pesquisa Ford em Avritzer 2002:38.

<sup>39</sup> Fonte: Pesquisa Civil Society and Governance, proposta pela Fundação Ford e realizada nos anos de 1999-2000 no Brasil. Vide melhores informações em DAGNINO, Evelina (2002) “Sociedade Civil e Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades” In: Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil: Limites e Possibilidades, São Paulo, ed. Paz e Terra, DAGNINO, Evelina (org.). pg. 36.

62,5% (POA) e 68,5% (BH). Muito provavelmente, algumas dessas associações não só contribuíram para o surgimento do OP, como vieram a ocupar, com seus representantes, os espaços de partilha de poder inaugurados com a implantação do OP.

Gráfico 1 (Fonte: Pesquisa Ford)



Sérgio Gregório Baierle (2000) também aponta, ao analisar o caso de Porto Alegre, que a construção de um novo princípio ético-político pautado na participação popular no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas, nesse caso o OP, teve fortes contribuições dos Movimentos Populares Urbanos. Corroborando as análises de Avritzer e Baierle, há também o fato de que a disputa política nas eleições municipais de 1988, em Porto Alegre, entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), tenha se dado em torno da questão da participação popular na administração municipal.

Como descrito anteriormente, durante as investigações sobre o caso do OP, Avritzer encontra em um documento da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), datado de 26mar86, o entendimento da UAMPA de que “o mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público”<sup>40</sup>, e mais adiante, em seu 2º congresso em 1987, a UAMPA expressava que “ampliar a participação do movimento comunitário na administração municipal, na elaboração e na definição do

<sup>40</sup> Avritzer, 2002:28.

orçamento municipal é o elemento que vai tornar possível (sic) as mudanças na estrutura política urbana”<sup>41</sup>; ou seja, no caso de Porto Alegre, identificou-se que, pelo menos desde 1986, já havia um projeto político da UAMPA para ampliar a participação dos movimentos comunitários na definição do orçamento público, no entanto, é somente após as eleições de 1988 que a administração pública municipal inicia, embora de forma descentralizada, um processo de abertura para participação popular.

Assim como em Porto Alegre, a experiência do OP em Campinas<sup>42</sup> teve, em seu processo de constituição, a presença de elementos provenientes da tradição associativa local. No final da década de 70, com a crise política e econômica instaurada no país, o diálogo das Sociedades de Amigos de Bairro (SABs) com grupos políticos locais, que lutavam em áreas específicas, como saúde, educação, transporte, habitação e as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), entre outros, começa a se intensificar, redefinindo a atuação política de uma parte das SABs, que passam por um momento de diminuição do uso de práticas assistencialistas, que intensificavam a dependência frente à prefeitura, entendendo a conquista de bens sociais, não como uma dívida do Estado, mas sim, como um direito do cidadão.

*“A melhoria de condições de vida nos bairros passa a ser entendida como um direito a ser conquistado pelos moradores frente ao Estado, e não mais como uma ‘dívida’ que se paga com o voto ou ainda como um ‘problema técnico’, onde os moradores não podem opinar.”* (Doraci Alves Lopes, 1988: 22).

Sob a promessa de melhorar as condições de vida da população carente de equipamentos públicos, foi eleito em 1976 para governar a prefeitura, o candidato Francisco Amaral, que durante os primeiros anos de seu governo não contemplou satisfatoriamente as expectativas geradas em seus eleitores “carentes” no momento da

---

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> A apresentação que se segue sobre o caso de Campinas é um resgate da Monografia em Ciências Sociais que apresentei ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, em 2004, sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Evelina Dagnino, em que trabalhei o caso do Orçamento Participativo de Campinas.

campanha eleitoral. Diante disto, em 1979, as lutas populares que antes atuavam de forma segmentada, organizaram-se através da “Assembléia do Povo (ASP)”.

A intensa mobilização popular gerada pela ASP chegou a contar com a participação de mais de 40 bairros, o que fortalecia o poder reivindicativo da Sociedade Civil frente ao Estado, que, por sua vez, teve de atender uma parcela das reivindicações, iniciar um processo de realização de outras e negociar as reivindicações mais delicadas. “Nos quatro meses de história da Assembléia Popular, com uma em cada mês, o ritmo do trabalho da Prefeitura foi, na verdade, dado pelo ritmo das reivindicações apresentadas.” (Lopes 1988: 23-24).

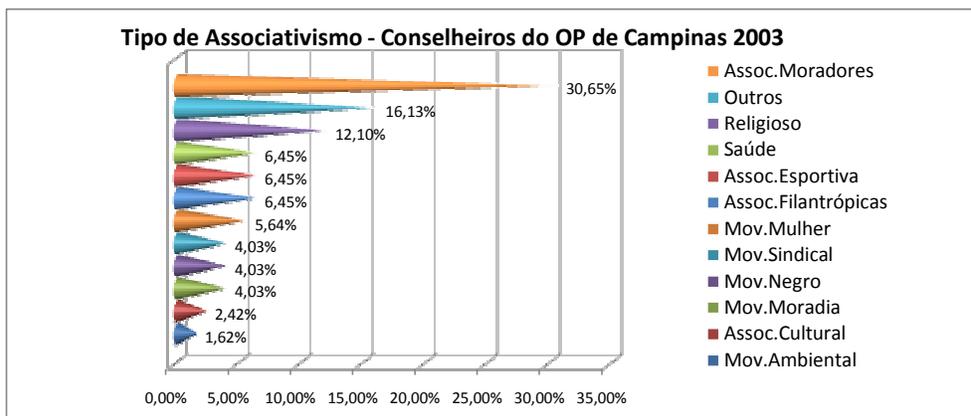
Embora o associativismo civil de Campinas tenha tido seu auge entre as décadas de 70 e 80, tendo uma perda quantitativa e qualitativa em suas lutas políticas a partir da segunda metade da década de 80 (o que não significa que ele tenha sido pulverizado), ainda persistiram algumas dessas associações civis. A implantação do Orçamento Participativo (OP) em Campinas a partir de 2001 permitiu que essas associações e outras, formadas nesse período, pudessem ter seus representantes, não apenas reivindicando, mas também negociando suas demandas num espaço público. Tanto é que quando perguntado aos Conselheiros do OP em Campinas<sup>43</sup> se eles integravam alguma organização civil, a resposta foi positiva em 81,48% dos casos e negativa em 18,52%, expressando a história de mobilização popular de Campinas, além de demonstrar a credibilidade inicial das entidades civis na proposta do OP (Caetano 2004).

Dentre as entidades de organização civil, as que possuíam um maior número de participantes no COP-Campinas eram as Associações de Moradores com 30,65%, conforme indica o gráfico 2, seguidas pelas de caráter religioso com 12,10%.

---

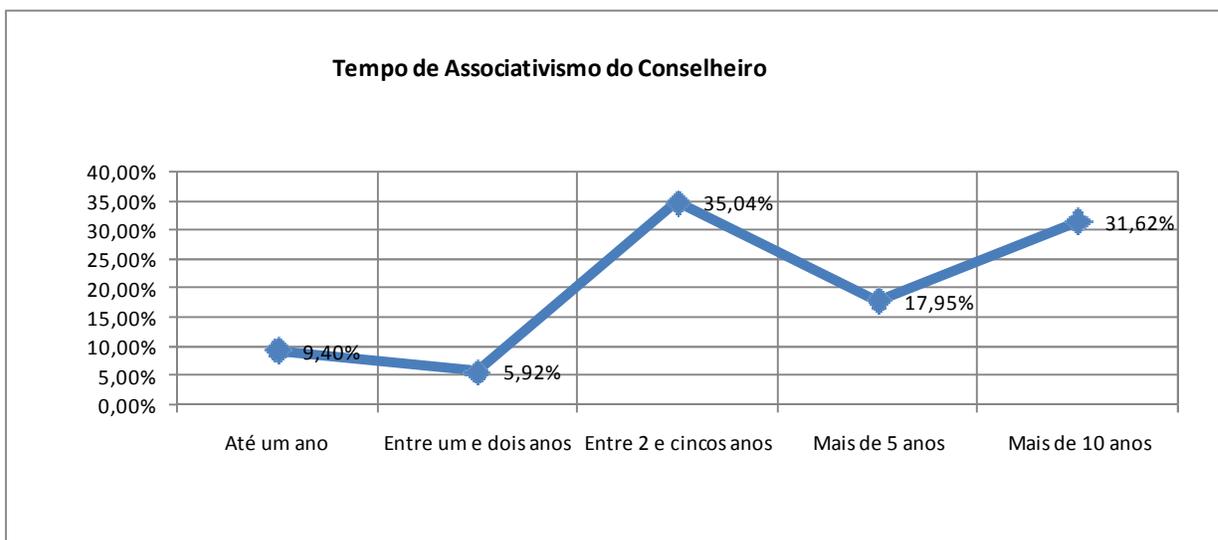
<sup>43</sup> Conforme referido anteriormente, as tabelas e gráficos sobre o caso do OP de Campinas que utilizo nesse trabalho foram elaborados para a monografia que apresentei em 2004, e a partir de dados colhidos da pesquisa realizada pelos alunos do curso “Democracia e Participação” (HZ146A), ministrado pela professora Dr<sup>a</sup> Evelina Dagnino no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas durante o 2<sup>o</sup> semestre de 2003.

Gráfico 2 (Fonte: Pesquisa HZ146A Unicamp 2004)



A respeito do tempo de associação dos Conselheiros, 31,62% estão associados há mais de 10 anos, 17,95% possuem entre 5 e 10 anos de associação, 35,04% entre dois e cinco anos, e 15,32% possuem até dois anos de associação. Podemos perceber, pelo tempo de associação dos Conselheiros em entidades de representação civil, que participaram do OP entre 2001 e 2003, que se por um lado o OP tem se configurado num espaço onde representantes “históricos” dessas entidades trazem suas demandas, publicizando-as e disputando-as frente às demandas de outras entidades civis, por outro, é expressivo os 9,40% de conselheiros do OP que se associaram a entidades civis no segundo ano de OP (provavelmente essas filiações foram influenciadas pela busca de uma maior organização comunitária local para disputar investimentos do OP junto as suas comunidades ou áreas temáticas como saúde, educação, segurança pública, dentre outras).

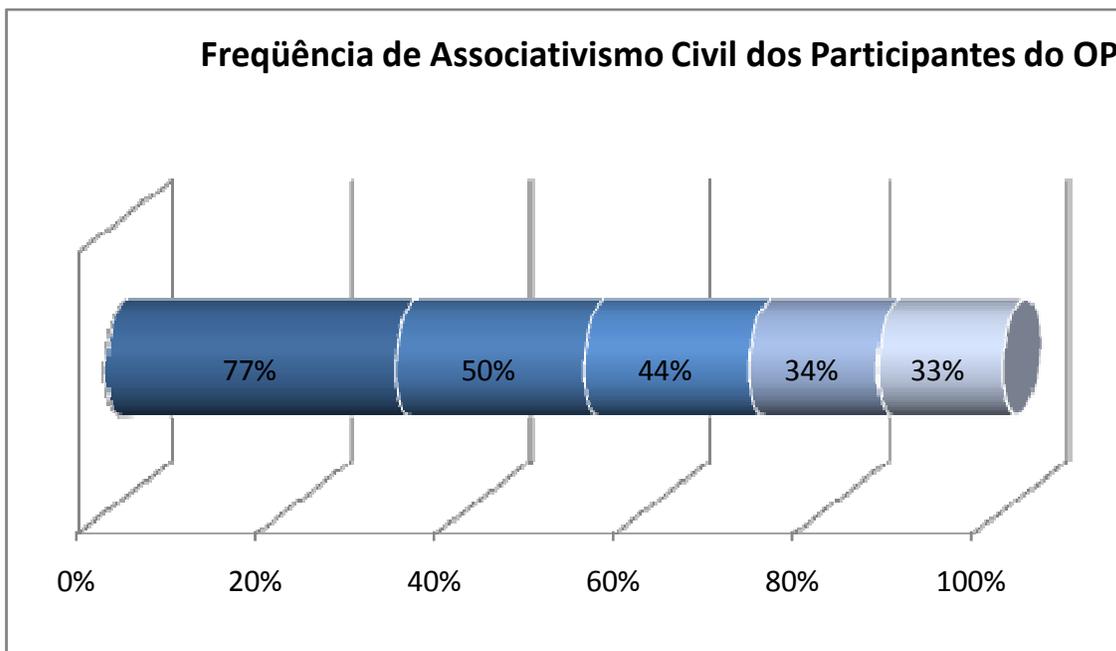
Gráfico 3 (Fonte: Pesquisa HZ146A Unicamp 2004)



Outros trabalhos, apontados no início dessa seção, abordam essa relação entre o associativismo local e o processo de consolidação de experiências de partilha de poder no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas. Pelo fato desses trabalhos não terem uma densa análise sobre o associativismo local das respectivas experiências em análise como foco, suas abordagens não nos oferecem um volume de informações como das experiências de Porto Alegre, Belo Horizonte e Campinas; no entanto, a contribuição que eles trazem para esse debate é contundente.

A pesquisa de Ribeiro e Grazia, realizada em 2002 com 103 municípios, confirma que o vínculo associativo dos participantes do OP (vide gráfico 4, a seguir) é notadamente marcado pela associação a Organizações Comunitárias como Associações de Moradores (77%), seguido de entidades religiosas (50%) e, em terceiro lugar, entidades sindicais (44%); as duas próximas associações com maior vínculo de associativismo dos participantes de OP são, respectivamente, Movimentos de Saúde (34%) e Movimentos de Educação (33%); a expressiva presença do vínculo associativo a organizações comunitárias e associações de moradores, segundo as autoras, “indica que o OP praticado na gestão 1997-2000 foi, em grande parte, uma expressão institucional das lutas urbanas...” (2003:59).

Gráfico 4 (Fonte: Pesquisa HZ146A Unicamp 2004)



(Fonte: Ribeiro e Grazia: 2002)

Carvalho e Felgueiras, sobre os municípios do ABC paulista de Mauá, Ribeirão Pires e Santo André, descrevem que há “uma forte tradição sindical mas esse movimento pouco se relaciona com as questões do cotidiano que marcam o OP, o qual trata de questões mais relacionadas com entidades comunitárias” (2000:67). Essa frágil tradição comunitária se expressa no perfil dos participantes das plenárias do ano de 1999 do OP, onde as autoras identificaram que 70% dos participantes de Santo André e 23% de Ribeirão Pires não possuem nenhum vínculo associativo com entidades civis (ibidem:66); Mauá, diferentemente das outras duas cidades, possui uma maior tradição de organização comunitária, a ponto do OP vincular a participação em suas plenárias à participação em entidades associativas.

Embora os estudos de Carvalho e Felgueiras apontem que essas três cidades do ABC não possuem tradição na organização comunitária voltada para o controle social sobre o Estado, a prática do OP vem, de certa maneira, qualificando os participantes de sua instância para exercerem esse novo papel na relação com o Estado.

*“Mesmo nas experiências mais recentes e pouco consolidadas que avaliamos, percebe-se um saldo muito positivo no crescimento da cultura participativa da sociedade e principalmente na sua qualificação para o exercício da participação e controle social sobre gestão pública.”* (Carvalho e Felgueiras, 2000:67).

Segundo as autoras, “a participação no OP desperta o cidadão para a vida pública (...) levando ao surgimento de novas lideranças que passam a se engajar em outros espaços de gestão participativa como conselhos de saúde, Fórum da Cidadania do ABC, comissão do IPTU (Ribeirão Pires).” (2000:67), no entanto, como veremos mais adiante, a baixa tradição de organização comunitária reduz a capacidade dos atores envolvidos nesse processo de aumentarem sua autonomia relativa frente ao Estado nos processos de negociação.

O trabalho de Teixeira e Albuquerque (2006) sobre os municípios paulistas de Santo André, Piracicaba, Rio Claro e Vinhedo também destaca o papel dos setores da sociedade civil para a consolidação de uma efetiva partilha de poder no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas – as pesquisas utilizadas em suas análises foram realizadas entre 2002 e 2003.

No caso de Santo André, realizado quase quatro anos após a pesquisa de Carvalho e Felgueiras, a pesquisa de Teixeira e Albuquerque identificou que houve uma maior participação de atores sociais com vínculo com o associativismo civil; se, em 1999, o índice de participação dos conselheiros do OP em outras entidades associativas era de 30%, entre 2002 e 2003, esse número saltou para 69,5%; segundo Teixeira e Albuquerque, esse alto percentual de vínculo associativo dos conselheiros do OP é explicado pelo fato de que Santo André “está situada numa região considerada como ‘berço’ do novo sindicalismo, que emerge no final dos anos de 1970 e se destaca por ter uma sociedade civil bastante ativa e uma antiga tradição de militância política e operária.” (2006:199).

Diante do exposto, um questionamento paira sobre o baixo vínculo de associativismo civil dos conselheiros do OP de Santo André (30%), identificados na pesquisa de 1999 de Carvalho e Felgueiras: esse baixo percentual de associativismo civil não expressa necessariamente o “não” relacionamento do movimento sindical com questões das organizações comunitárias, mas talvez, o fato dos atores com histórico de militância política e sindical estarem, nesse momento de 1999, engajados em outros espaços de participação

como o Fórum da Cidadania e a Câmara Regional do ABC<sup>44</sup>, ou ainda, aguardando como seria o retorno do OP, uma vez que, durante a primeira gestão (1989-1993) do Partido dos Trabalhadores, houve uma tentativa não bem sucedida de implantá-lo, tanto que, na gestão de 1997-2000, antes de se retomar a implantação do OP, ele passou por uma exaustiva avaliação pela equipe de governo (Carvalho e Felgueiras 2000:17). Como não há dados para referenciar esse questionamento, ficam as hipóteses postas no chão como sementes a serem cultivadas por outros pesquisadores.

Retornando aos outros municípios (Piracicaba, Rio Claro e Vinhedo), objetos de estudo de Teixeira e Albuquerque (2006:199-200), as autoras identificam uma diferença substancial na tradição associativa dos municípios: em Piracicaba, há uma tradição de movimentos populares e pastorais da Igreja Católica, que remonta a década de 80 e que “articulavam-se com outras experiências no Estado de São Paulo.”; Rio Claro, nas palavras das autoras, “não possui uma forte tradição associativa democrática e popular, e é considerada um dos berços do Integralismo<sup>45</sup> no Estado de São Paulo; e, em Vinhedo, o surgimento de organizações comunitárias foi estimulado pelo Partido dos Trabalhadores, o qual foi fundado por jovens ligados a Igreja Católica.

A conclusão que as autoras extraem dessas experiências é que, quando a tradição associativa é constituída por uma sociedade com histórico de organização, de práticas democráticas e de disputa por projetos políticos frente ao Estado, são maiores as chances de experiências participativas, como o OP, ampliarem-se e consolidarem-se, ao passo que a fragilidade dessa tradição associativa pode acarretar num processo em que a participação venha apenas legitimar o projeto político do governo.

---

<sup>44</sup> O Fórum da Cidadania, criado em 1995, é composto por entidades ligadas ao comércio, indústria, profissionais liberais, prestadores de serviços, trabalhadores e movimentos populares. A Câmara Regional do ABC, fundada em 1997, é integrada pelos sete municípios que compõem o Fórum da Cidadania e o Governo do Estado. Essas entidades buscam novas formas de implementar o desenvolvimento econômico, urbano e social da região. Essas informações foram extraídas da nota 25 (Teixeira e Albuquerque 2006:199).

<sup>45</sup> “Esse movimento, ocorrido no Brasil, nos anos de 1930, reuniu as forças de direita sob inspiração da ideologia fascista, então vigente em países como a Itália de Benito Mussolini. Ao movimento do Integralismo, além de alguns setores da oligarquia brasileira, uniram-se também membros da classe média, da Igreja e militares”. (Teixeira e Albuquerque 2006:200)

*“parte dos representantes que vivenciaram uma história associativa mais democrática e combativa tende a ser mais proativa e reivindicar maior transparência e ampliação da experiência (...) onde não existe organização social ligada às lutas democráticas (...) predomina entre eles [participantes da população nesse processo] uma postura agradecida e submissa às autoridades que “concedem” a possibilidade de participação.”* Teixeira e Albuquerque (2006:201)

O caso do OP de São Paulo, na gestão do Partido dos Trabalhadores entre 2001 e 2004, é objeto de estudo de Denise Vitale (2004b), Brian Wampler (2004) e Félix Sánchez (2004). O trabalho de Denise Vitale pelo “Observatório dos Direitos do Cidadão” tem como objetivo central apresentar um diagnóstico sobre o processo de instituição, o ciclo e a participação da comunidade no OP. Embora não haja aprofundamento de questões relacionadas ao perfil dos participantes do OP, à densidade associativa e ao histórico de organização comunitária, ele traz observações sobre a participação de setores relacionados a moradia e a associações comunitárias nos espaços do OP, de forma que essa participação retrata um histórico de organização comunitária em torno da temática da habitação, além de influenciar um processo de ampliação dos espaços e de discussões relacionadas a essa temática.

*“Entre os participantes ligados a associações, destacam-se especialmente as entidades e os movimentos em defesa de habitação e moradia e as associações de amigos de bairro”... ela [temática da habitação] foi a “terceira área escolhida pelo maior número de regiões – quando foi aberta a possibilidade no segundo ano para uma terceira área –, trata-se da principal razão alegada pelos entrevistados para participarem do OP”... “Ainda na pesquisa realizada sobre o perfil dos participantes de 2002, quando perguntados sobre a principal razão para ingressarem no OP, 41% dos entrevistados alegaram espontaneamente o problema da habitação.”* (Vitale 2004b 65 e 66).

Se, por um lado, a passagem anterior demonstra uma maior organização dos movimentos em defesa de habitação e moradia, pois esses movimentos conseguiram eleger o tema Habitação como a terceira área<sup>46</sup> de discussão no OP; por outro lado, demonstra um

---

<sup>46</sup> Como vimos no capítulo um, as outras duas áreas foram Saúde e Educação e foram escolhidas por terem recursos vinculados garantidos constitucionalmente.

sistema seletivo do OP, que excluiu de seu processo movimentos menos organizados da sociedade.

A respeito daqueles que garantiram sua participação nos espaços do OP, a percepção que esses atores possuem sobre sua autoridade no processo é que ela é limitada, e essa sensação de limitada autoridade aumenta nos atores sociais que possuem maior experiência em posições de lideranças nas organizações que representam; é isso que demonstra o survey apresentado por Brian Wampler (2004) sobre a percepção de autoridade dos delegados junto ao OP, o autor ainda sentencia: “O OP enfrentará grandes dificuldades em desenvolver-se se as principais lideranças da sociedade civil não acreditarem que são capazes de influenciar as decisões políticas tomadas no seu âmbito” (Wampler, 2004:395).

Julian Borba, em trabalho com outros autores, analisa comparativamente o desempenho de algumas das experiências de OP desenvolvidas no Estado de Santa Catarina com o intuito de poder contribuir na busca de referências analíticas e no aprofundamento teórico acerca da temática da participação social na discussão, formulação, gestão e/ou controle de políticas públicas (Borba et al. 2006:2). Em Santa Catarina, como descrevem os autores, ainda que o período entre o fim dos anos setenta e os primeiros anos da década de 80 seja marcado pelo surgimento de movimentos como “o novo sindicalismo, o movimento dos sem terra, movimento feminista, dos atingidos por barragens, da causa negra, entre outros”, as organizações comunitárias de representação dos interesses dos bairros, das regiões, “diferentemente de outras associações comunitárias... foram criados no estado por decreto, apresentando, portanto, uma trajetória marcada por relações verticais entre poder público e a população” (2006:15).

No trabalho, a tradição associativa foi analisada em sete municípios, os quais haviam sido objetos de investigação durante a pesquisa “Orçamento Participativo: análise das experiências de OP em Santa Catarina”<sup>47</sup>, são eles:

- 1) Criciúma, que possui uma população aproximada de 170 mil e 500 habitantes, é considerada centro político, econômico e cultural de sua região.

Administrada pela coligação PT/PDT, a discussão do OP está dividida em 10 regiões

---

<sup>47</sup> FAPESC, 2005. Nessa pesquisa foram mapeadas 18 experiências de OP no Estado de Santa Catarina.

e possui, como instâncias administrativas e decisórias, a Coordenadoria do OP e o Conselho do OP.

2) Blumenau, que possui uma população aproximada de 262 mil habitantes, é considerado centro político, econômico e cultural de sua região. Administrada pelo PT aliado aos PSB/PC do B/PAN/PDT/PTB/PMN/ PPS, a discussão do OP está dividida em 9 regiões e possui, como instâncias administrativas e decisórias, o Departamento do OP, o Conselho do OP e o Congresso do OP.

3) Chapecó, que possui uma população aproximada de 147 mil habitantes, é considerado centro político, econômico e cultural de sua região. Administrada pela coligação PT/PSB/PC do B/PAN, a discussão do OP está dividida em 10 regiões e possui, como instâncias administrativas e decisórias, o Departamento do OP, o Conselho do OP e o Congresso do OP.

4) Concórdia, que possui uma população aproximada de 63 mil habitantes, é considerado um município com moderado grau de urbanização e destacada importância regional. Administrada pela coligação PT/PDT/ PPS, a discussão do OP está dividida em 10 regiões e possui, como instâncias administrativas e decisórias, a Diretoria do OP e o Conselho do OP.

5) Indaial, que possui uma população aproximada de 40 mil habitantes, é considerado um município com moderado grau de urbanização e destacada importância regional. Administrada pelo PT, a discussão do OP está dividida em 8 regiões e possui, como instâncias administrativas e decisórias, o Conselho do OP e uma Coordenação Técnica.

6) Biguaçu, que possui uma população aproximada de 48 mil habitantes, é considerado um município com moderado grau de urbanização e destacada importância regional. Administrada pela coligação PMDB/PT, a discussão do OP está dividida em 10 regiões e possui, como instâncias administrativas e decisórias, o Conselho do OP e a Secretaria Executiva.

7) Guaraciaba, que possui uma população aproximada de 11 mil habitantes, é predominantemente rural. Administrada pelo PT, a discussão do OP está dividida em 34 regiões e possui, como instâncias administrativas e decisórias, a Coordenadoria do OP e o Conselho do OP.

Cientes da dificuldade analítica de “comparar coisas diferentes”, os autores adotam o enfoque, proposto por Przeworski e Teune (1970), de “maximização das diferenças” (2000:8). Eles vão apresentar um diagnóstico (2006:16-17) referente à tradição associativa existente nesses municípios, que, em síntese, apresento abaixo:

Blumenau e Criciúma: o perfil do associativismo é marcado pelo domínio do sindicalismo de forte tradição na “luta de classes” e do movimento comunitário dominado por práticas clientelistas, sendo as associações de moradores utilizadas como canais de intermediação de interesses com a classe política.

Chapecó e Concórdia: o movimento comunitário é mais expressivo e combativo, embora haja um sindicalismo forte ligado principalmente aos trabalhadores bancários.

Indaial: possui baixa tradição associativa com baixo desenvolvimento e com perfil clientelista.

Biguaçu: presença de um associativismo tradicional como clubes de serviços e organizações esportivas, embora haja uma “União das Associações de Moradores de Biguaçu”, há predomínio de práticas predatórias na relação entre Estado e sociedade;

Guaraciaba: sua base associativa está ligada a grupos de Igreja inspirados na “Teologia da Libertação” e ao sindicalismo rural.

Diante de realidades tão distintas e após uma densa exposição dos diagnósticos e uma análise dos processos de implantação dos OPs nessas respectivas cidades catarinenses, os autores chegam a algumas conclusões que contribuem para o candente debate sobre a relação entre tradição associativa no processo de implantação e a ampliação e consolidação de experiências de OP, quais sejam:

*“A existência de um associativismo comunitário do tipo ‘cidadão’ ou ‘combativo’ torna-se um facilitador do desenvolvimento do OP”, por outro lado, “a existência de um associativismo comunitário de bases tipicamente clientelistas promoveu uma relação conflitiva entre as associações e a nova forma de se elaborar o orçamento público” (Borba: 2006:17).*

Oscar José Rover (2006:8) realiza uma análise mais detalhada sobre o OP de Chapecó durante a administração do partido dos trabalhadores (PT), entre os anos de

1997 a 2004. Rover identifica que, durante as décadas de 80 e 90, Chapecó enfrentou agudas crises econômicas na agricultura e na agropecuária camponesa tradicional, e que, em meio a essas crises, ocorreu um processo de transformação econômica, onde o setor agro-industrial passa a sobrepor-se à economia camponesa tradicional, tendo como conseqüências, dentre outras, uma intensificação do êxodo rural e uma crescente mobilização e organização da população rural (que chegou a representar 60% da população do município em 1970) em movimentos sociais e partidos políticos, com forte presença da igreja católica. O próprio surgimento do PT se dá nesse contexto. Em 1996, a coligação denominada “frente popular”, liderada pelo PT, vence as eleições e se propõe a adotar, no primeiro ano de mandato, um modelo de gestão sobre os investimentos públicos inspirado na experiência do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre-RS.

Ao analisar o perfil dos participantes do OP, o autor constata que há uma maior participação de representantes dos novos loteamentos, cujos moradores emigraram da área rural. Segundo Rover, alguns fatores ajudam a entender esse quadro: como a escassez de infra-estrutura nesses novos loteamentos, que é uma tendência nos casos de OP, pois as populações que residem nas regiões de maior escassez de serviços públicos buscam uma forma de amenizá-la através do OP; outro fator identificado é o histórico de organização comunitária que a população rural de Chapecó possui e, embora tenha emigrado para os novos loteamentos, trouxe consigo, do campo, a tradição de organização e reivindicação de melhores condições de vida ao poder público.

## 2.2 Linhas gerais sobre perfil sócio e econômico dos conselheiros de OPs<sup>48</sup>

Assim como a densidade e a tradição organizativa dos setores da sociedade civil se constitui como uma variável explicativa do OP, a completude de compreensão dessa variável passa necessariamente pela identificação do perfil sócio-econômico dos participantes do OP.

Uma das fragilidades dos estudos sobre o OP tem sido a escassez de produção e publicação de pesquisas sobre o perfil dos conselheiros, as poucas pesquisas publicadas tendem a não seguir um padrão tanto de coleta, quanto de tabulação dos dados. A título demonstrativo, trabalharemos com os casos em que há maiores registros sobre o perfil dos conselheiros, como as experiências de Porto Alegre, Campinas e São Paulo. A intenção é apresentar em linhas gerais como tem sido a composição dos conselhos de OP, no que tange as variáveis de sexo, idade, nível de ensino, renda familiar e situação de emprego dos conselheiros desses OPs.

Os dados referentes ao perfil dos conselheiros do OP de Porto Alegre foram elaborados a partir da pesquisa de Luciano Fedozzi<sup>49</sup> realizada em 2005.

As tabelas referentes ao caso de Campinas são produtos da convergência de dois trabalhos<sup>50</sup> de que participei entre 2003 e 2004.

Já os dados referentes ao caso do OP da cidade de São Paulo, foram obtidos através da pesquisa contratada em 2003 pela Prefeitura Municipal de São Paulo junto ao Projeto Democracia Participativa (PRODEP 2007) sediado na UFMG<sup>51</sup>.

A análise do perfil geral dos conselheiros aponta para uma concentração da participação das classes populares e uma baixa participação da classe média. Brian Wampler em seu estudo sobre o OP - São Paulo apresenta a seguinte explicação:

---

<sup>48</sup> Vide trabalhos de Avritzer 2002 '17-21', Carvalho e Felgueiras 2000:42-46 e Rover 2006:10-11;

<sup>49</sup> Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Luciano Fedozzi – Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

<sup>50</sup> Os trabalhos aos quais me refiro são: 1) pesquisa realizada com 82% dos conselheiros do OP de Campinas pela turma do curso “Democracia e Participação”, ministrado pela prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Evelina Dagnino em 2003 e 2) monografia por mim apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Unicamp em 2004 sobre o OP – Campinas.

<sup>51</sup> Trabalharemos apenas com as informações referentes ao perfil dos conselheiros, uma vez que tanto em Porto Alegre, quanto em Campinas, os dados se referem apenas aos conselheiros, não abrangendo, portanto, os delegados do OP.

*“A classe média não está participando do OP, pois os indivíduos que dela fazem parte não dependem da administração municipal para obter serviços básicos como saúde, educação, habitação e infra-estrutura, o que diminui os incentivos para o seu envolvimento com essa instituição” (Wampler, 2004:388)*

Esse comportamento da classe média já havia sido anunciado no surgimento do OP em Porto Alegre, tanto que o OP chegou a ser considerado, em seus primeiros anos, um “espaço público plebeu”<sup>52</sup>. De 1989 para cá, os OPs incorporaram algumas mudanças como a adoção de plenárias temáticas e a discussão sobre programas de políticas públicas para atrair o interesse da classe média, no entanto, a baixa participação da classe média nos espaços do OP permanece.

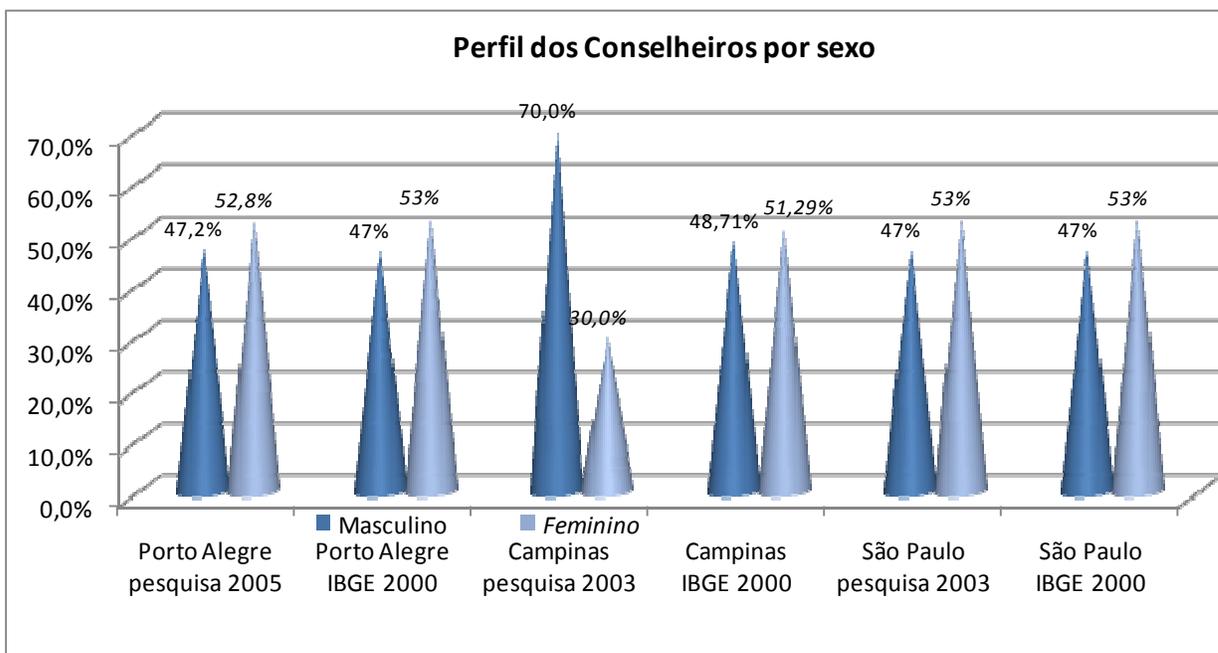
### **2.2.1 Sobre o sexo dos Conselheiros:**

Diferentemente de Campinas, onde o sexo masculino é significativamente majoritário, chegando a 70% dos conselheiros, Porto Alegre e São Paulo possuem uma representação dos sexos muito próxima uma da outra e da média da população, como demonstra o gráfico a seguir:

---

<sup>52</sup> Vide mais sobre esse conceito em GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de, (1997) Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre, São Paulo, Fundação Perseu Abramo; e em artigo de Tarso Genro publicado intitulado de “O novo espaço público”, Folha de S. Paulo, 9/6/96.

Gráfico 5



### 2.2.2 Sobre a idade dos Conselheiros

Pelo fato dos dados referentes às idades dos conselheiros terem sido divididos em São Paulo em faixas etárias diferentes do que em Porto Alegre e Campinas, onde foram utilizadas as mesmas faixas etárias, essas informações serão apresentadas em dois gráficos, um com dados de Porto Alegre e Campinas, e outro com dados de São Paulo.

No entanto, a tendência, que se apresenta nesses casos, é que o público superior aos quarenta anos possui uma maior presença nos respectivos OPs, se compararmos com as faixas etárias de 16 a 25 anos e a faixa intermediária entre os 26 e os 41 anos. Em Campinas, chega a 57,7%, os conselheiros com idade superior a 42 anos; em Porto Alegre, esse percentual é de 49,3 %; e em São Paulo, onde a faixa etária medida inicia aos 45 anos, o percentual é de 49%. Um destaque deve ser dado para o público “jovem” - faixa etária de 16 a 25 anos - do OP de Porto Alegre, que representa 19% dos conselheiros, enquanto em Campinas e São Paulo esse público é, respectivamente, de 6,4% e 6,0%.

Gráfico 6

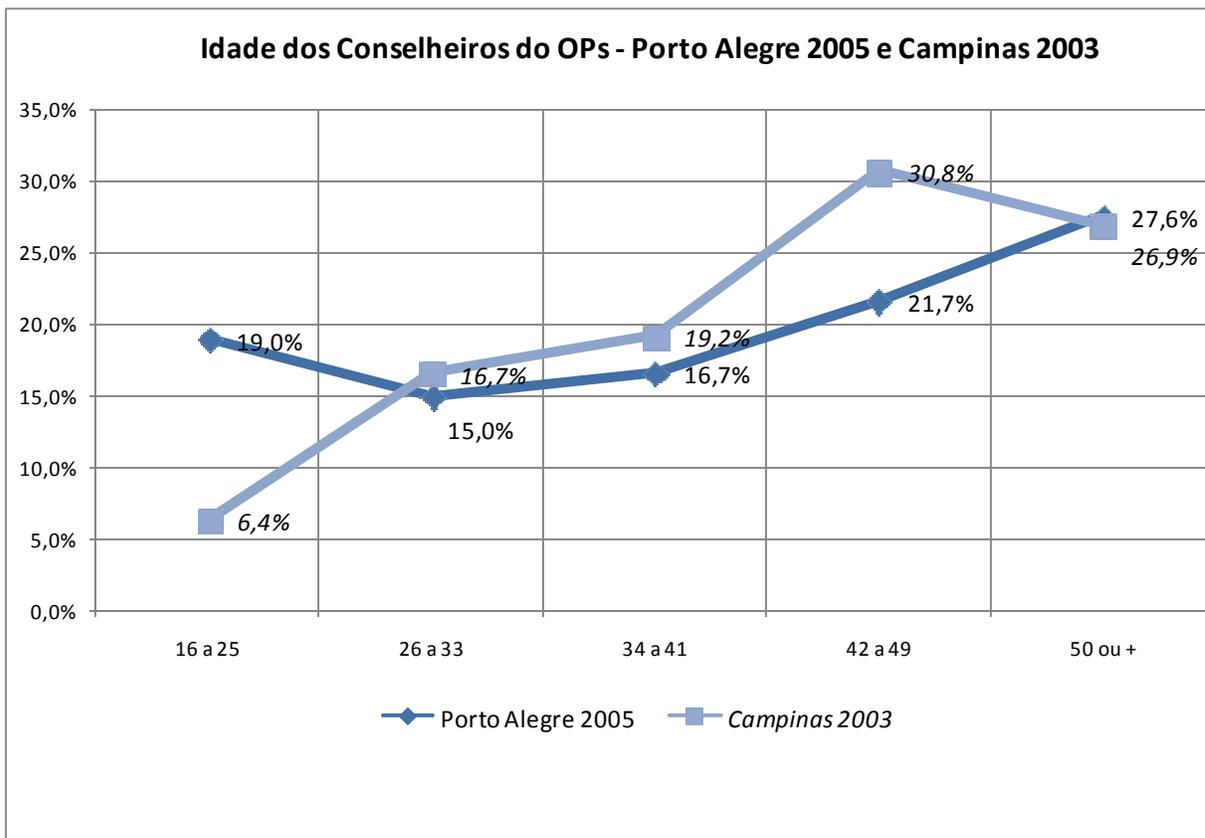
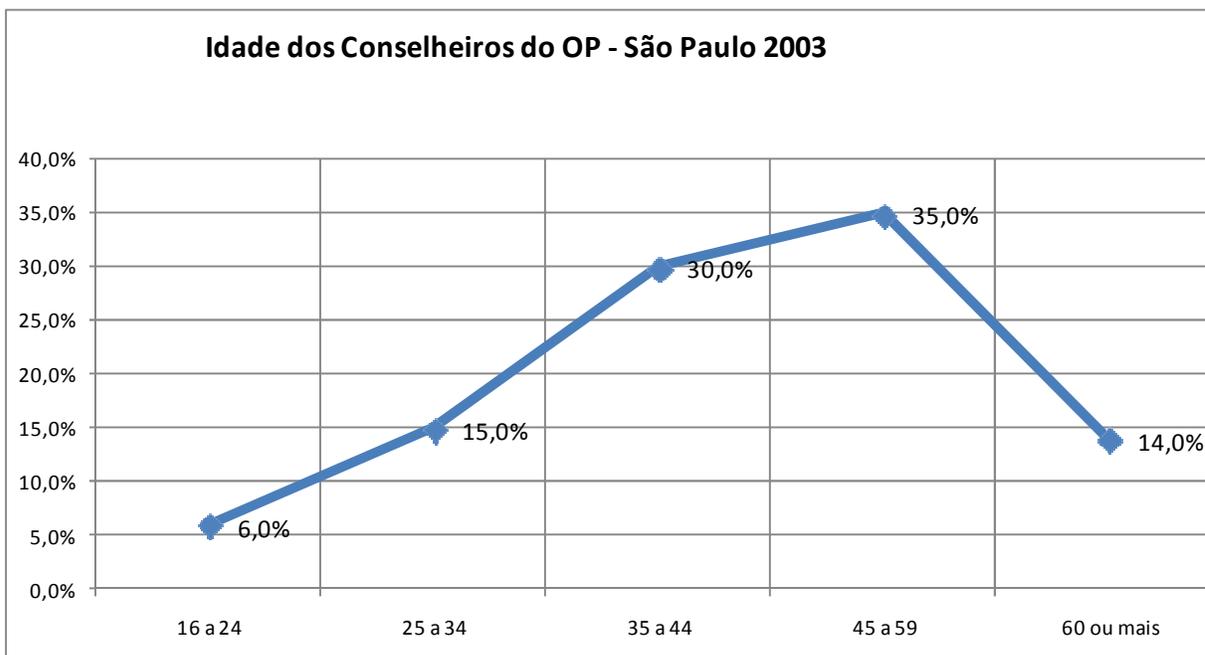


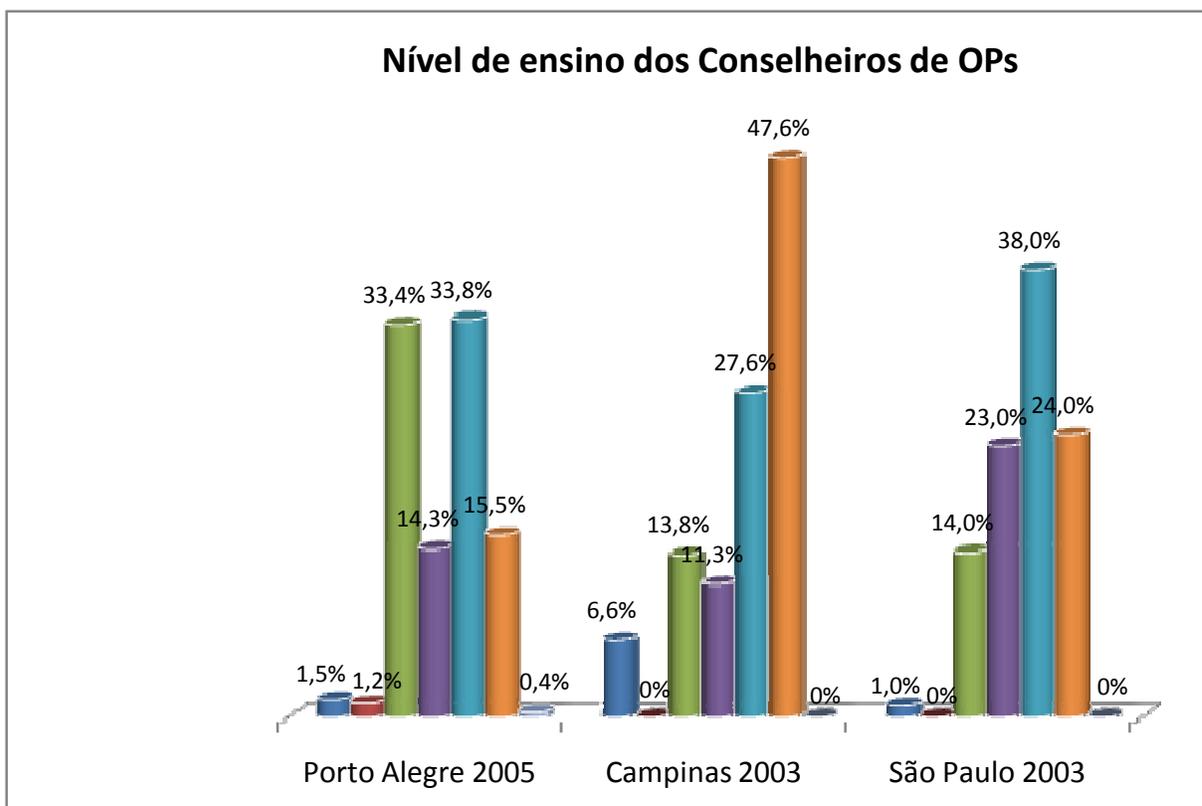
Gráfico 7



### **2.2.3 Sobre o nível de Ensino dos Conselheiros**

O nível de escolaridade dos Conselheiros não traz muitas semelhanças entre os casos de OP apresentados. Os índices de conselheiros sem instrução são muito baixos e próximos em São Paulo (1,0%) e em Porto Alegre (1,5%), enquanto em Campinas esse índice chega a 6%. Já o percentual dos conselheiros que possuem o ensino fundamental incompleto é muito semelhante em Campinas (13,8%) e em São Paulo (14%), mas em Porto Alegre esse percentual se eleva a 33%. A respeito dos Conselheiros que concluíram o ensino fundamental, São Paulo possui o maior índice, com 23%, seguido por Porto Alegre (14,3%) e Campinas, com o menor índice (11,3 %). Os Conselheiros com ensino médio incompleto ou completo são a maioria em São Paulo, com 38%, e em Porto Alegre, com 33,8% (valor muito próximo ao dos conselheiros com ensino fundamental incompleto (33%)); em Campinas, eles são o segundo grupo com 27,6%. Um destaque para os conselheiros com nível de escolaridade que inclui ensino superior incompleto, completo ou mais, que chegam a ser 47,6% dos conselheiros de Campinas e o segundo maior grupo em São Paulo com 24% (valor próximo aos 23% que possuem o ensino fundamental completo); e em Porto Alegre (15,5% - muito próximo também aos 14,3% dos conselheiros que possuem o ensino fundamental completo).

Gráfico 8



#### 2.2.4 Sobre a renda Familiar dos Conselheiros

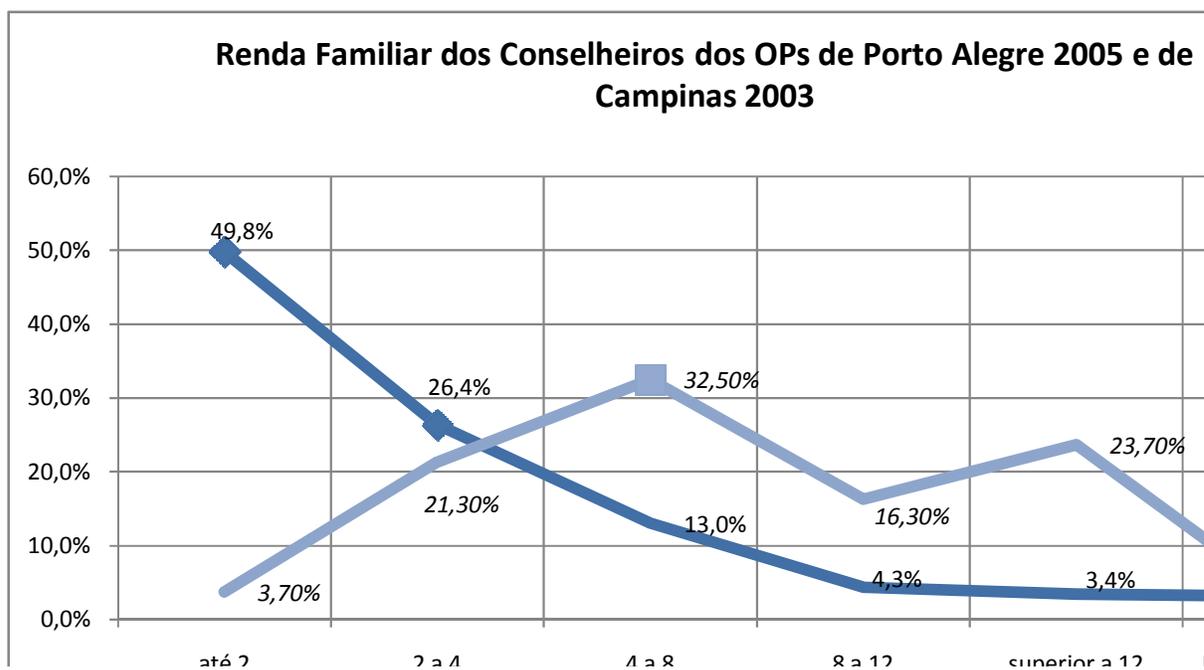
Assim como os dados referentes às idades dos conselheiros, as faixas salariais das rendas familiares dos conselheiros possuem diferenças em suas composições, com exceção da faixa que vai até 2 salários mínimos, nas demais, as faixas são as mesmas em Porto Alegre e Campinas e diferentes em São Paulo; portanto, essas informações serão apresentadas em dois gráficos, um com dados de Porto Alegre e Campinas, e outro com dados de São Paulo.

Os conselheiros com renda familiar de até 2 salários mínimos são a maioria em Porto Alegre com 49,8%, e a minoria em São Paulo, com 23%, e em Campinas, com 3,70%.

Em Porto Alegre há uma curva que demonstra que quanto maior a renda familiar, menor é o percentual de conselheiros no OP; vejamos: na faixa entre 2 e 4 salários mínimos tem-se 26,4% dos conselheiros, na faixa entre 4 e 8 salários mínimos tem-se 13,0%, na faixa entre 8 e 12 salários mínimos, 4,3%, e 3,4% são os conselheiros com renda familiar superior a 12 salários mínimos.

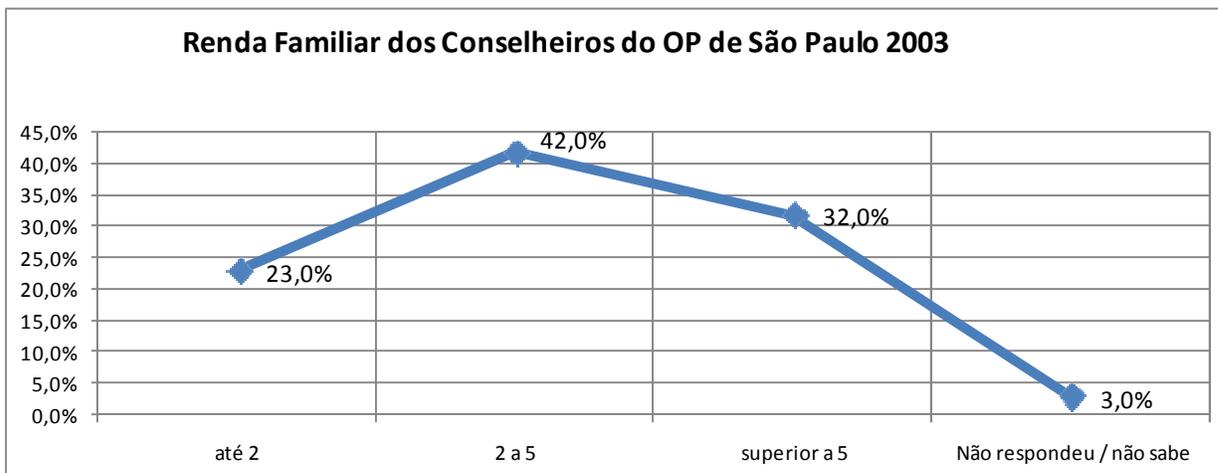
Em Campinas, diferentemente de Porto Alegre, a curva da renda familiar tem uma ascensão entre a faixa de 2 a 4 salários mínimos, com 21,30% dos conselheiros, e a faixa de 4 a 8 salários mínimos, com 32,5% dos conselheiros, uma queda para 16,3% dos conselheiros com renda familiar entre 8 e 12 salários mínimos, e uma nova ascensão na faixa dos conselheiros com renda familiar superior a 12 salários mínimos, chegando a 23,7%, o segundo maior percentual dentre os conselheiros do OP de Campinas.

Gráfico 9



Em São Paulo, as faixas de renda familiar são mais estreitas e demonstram que a maioria dos conselheiros encontram-se na faixa de renda familiar entre 2 e 5 salários mínimos, sendo 32% os conselheiros com renda familiar superior a 5 salários mínimos.

Gráfico 10



### 2.2.5 Sobre a situação de Emprego dos Conselheiros

Assim como as informações referentes às faixas etárias e renda familiar, os dados referentes a situação de emprego dos Conselheiros dos OPs de Porto Alegre e Campinas seguem as mesmas categorias (gráfico 11), enquanto o caso de São Paulo possui categorias próprias (gráfico 12); a exceção se dá na categoria de desemprego, na qual se encontram 30% dos conselheiros de Campinas, 14,7% de Porto Alegre e 14% de São Paulo. O percentual de Conselheiros empregados com carteira assinada é muito próximo em Porto Alegre (22,55%) e em Campinas (21,7%). Em São Paulo, a categoria utilizada que engloba os trabalhadores com carteira assinada foi “mercado formal” e representa 36% dos conselheiros.

Em Porto Alegre, há um destaque para a participação dos conselheiros com situação de emprego de “autônomo” (22,9%), essa foi a situação de emprego mais citada pelos conselheiros de Porto Alegre, enquanto em Campinas foi a quarta, com 10,5%. Em São Paulo, a categoria trabalhada foi emprego informal na qual se encontram 26% dos conselheiros.

A categoria de servidor público é muito semelhante nos casos de Campinas e Porto Alegre, ficando ambos os casos próximos aos 10,5%. Em São Paulo, essa categoria foi incluída na situação de emprego formal.

Gráfico 11

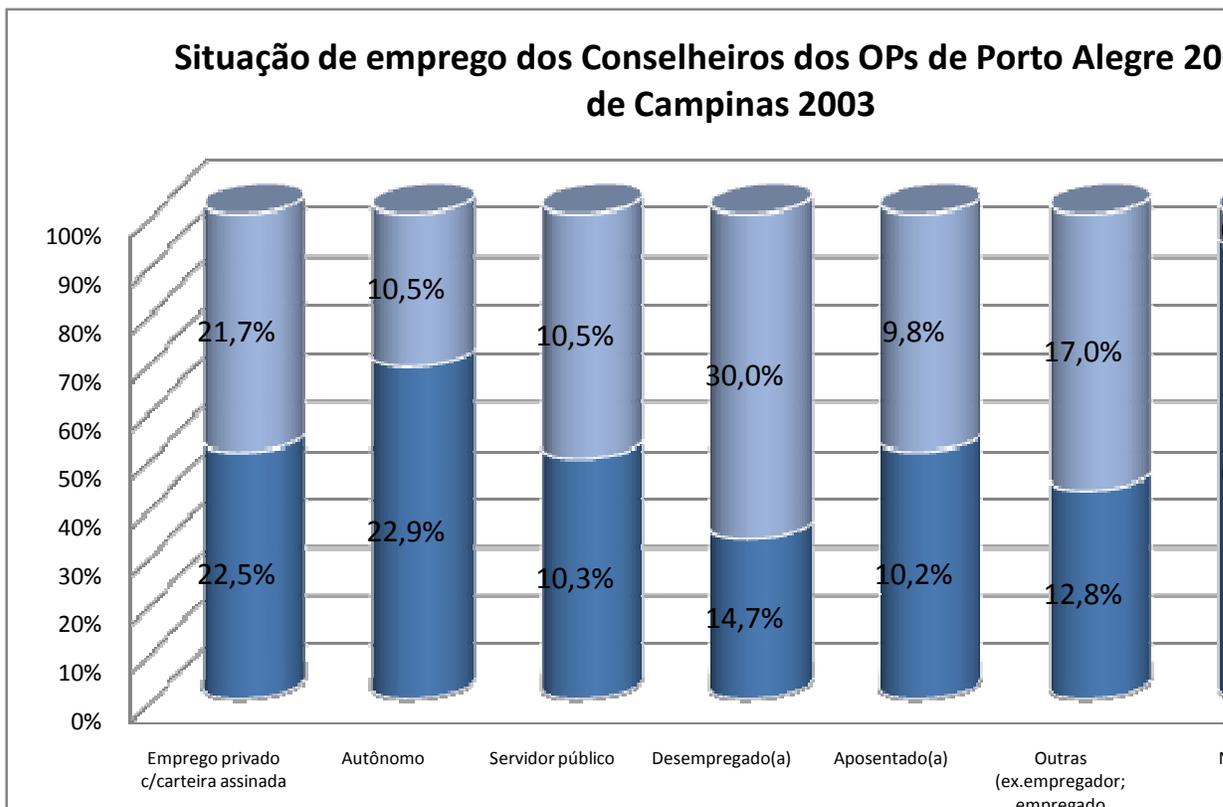
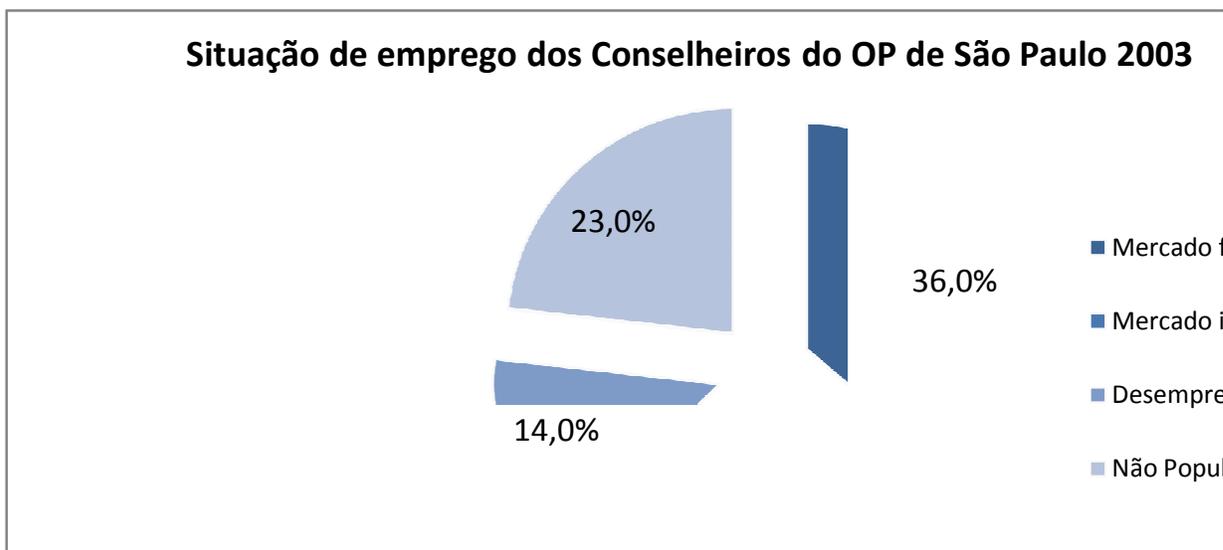


Gráfico 12



Os gráficos apresentados – casos de São Paulo e Porto Alegre - acima corroboram com a tese de que nos espaços do OP há uma concentração da participação das classes

populares e uma baixa participação da classe média, como demonstra os dados de São Paulo e Porto Alegre, nesse caso a explicação mais comum é de que como no OP as discussões e priorizações de investimentos públicos são orientadas pelas demandas de setores básicos como saúde, educação, infra-estrutura urbana (saneamento, pavimentação, etc), a classe média recebe pouco estímulo para participar destas discussões, uma vez que ela adquire a maioria desses serviços do setor privado.

Já o caso de Campinas aponta para um perfil da estância máxima do OP - conselho do OP - mais próximo do perfil das classes médias do que das classes populares, o que não diminuiu, nesse caso, a possibilidade de inversão de prioridades dessa experiência<sup>53</sup>; permitindo aventar a seguinte hipótese: a baixa participação das classes populares na estância máxima do OP, não implica que seus interesses sejam preteridos em detrimento de outros interesses, isto talvez, possa ser explicado pela existência de discussões públicas pautadas por critérios objetivos e pela priorização dos investimentos nas regiões e setores mais empobrecidos da cidade.

---

<sup>53</sup> Caetano (2004), ao comparar as despesas da administração municipal de Campinas entre os dois anos anteriores a implantação do OP e os dois primeiros anos da experiência, constata uma maior evolução dos investimentos nos setores da Saúde, Educação, infra-estrutura básica, em detrimento dos demais setores, embora essa constatação não afirme que houve inversão de prioridades, ela demonstra que uma inversão de prioridades poderia estar ocorrendo no caso campineiro.

### **Capítulo 3 - sobre o Controle social sobre o Estado e Processo Pedagógico de alguns casos de OP no Brasil**

#### **Índice:**

3. Sobre o “Controle social sobre o Estado” e o “Processo Pedagógico” em alguns casos de OP no Brasil .....	83
3.1 Partilha de poder entre Estado e Sociedade no OP: um processo de emancipação política .....	87
3.2 Sobre a autonomia mutuamente relativa entre Estado e sociedade no OP.....	93
3.3 Sobre os caminhos em que a co-gestão pode tornar-se cooptação .....	98

### 3. Sobre o Controle social sobre o Estado e o Processo Pedagógico em alguns casos de OP no Brasil

O tema que será trabalhado nessa seção é abordado pela maioria dos casos analisados enquanto questões relacionadas ao impacto das mudanças geradas nos atores envolvidos ao se adotar um modelo de co-gestão da coisa pública entre Estado e sociedade pautado em regras transparentes e democráticas:

*“[conselheiros do OP] passaram a conhecer e manter contato mais próximo com secretários e prefeitos, que há mais transparências, pois podem entender melhor como os recursos estão sendo gastos e passam compreender que os recursos são ‘públicos’ e não da ‘prefeitura’.”* (Teixeira e Albuquerque 2006:221).

*“OPs têm um forte potencial para redução do clientelismo e do paternalismo ainda tão presentes na cultura política e na relação entre Estado e sociedade no nosso país, pois estão assentados em regras compartilhadas e ativadas nos momentos contenciosas”* (Cunha 2006:20).

Modelo este que busca fazer enfrentamento às relações de patrimonialismo, personalismo, clientelismo e outras práticas políticas predatórias presentes nas relações entre Estado e sociedade civil (Genro 1995, e 1997; Carvalho e Felgueiras 2000; Pontual 2001; Lüchmann, 2002; Santos 2002; Navarro 2003; Ribeiro e Grazia 2003; Teixeira e Albuquerque 2006, Cunha 2006). As passagens abaixo demonstram o caráter inovador do OP enquanto modelo de gestão pautada pela participação popular:

*“A experiência do OP configura, portanto, um modelo de co-gestão de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e compromisso.”* (Santos 2002:526).

*“O OP pretende estabelecer um novo padrão nas ações políticas do município pautadas na construção de um conjunto de princípios democráticos de gestão pública, tais como: a ampla participação da sociedade civil, a transparência político administrativa e a justiça na distribuição dos recursos públicos”* (Lüchmann, 2002:92).

Esse modelo de co-gestão de coisa pública, na medida em que vai estabelecendo um novo padrão de relacionamento entre representantes do Estado e da Sociedade, pautado por regras democráticas e transparentes, passa a exigir dos governos a adoção de um conjunto de sistemas de controle social, de prestações de contas do poder executivo perante a sociedade civil e de planejamento das ações do governo que, por vezes de forma frágil e contraditória, vai sendo criado e implantado pelas administrações municipais com a participação do associativismo civil (Santos 2002; Ribeiro e Grazia 2003; Gomes 2005; Teixeira e Albuquerque 2006).

Ao participar do processo de instituição de instrumentos e práticas de controle social, os atores envolvidos são inseridos num processo pedagógico onde o aprendizado da arte argumentativa, dos limites e possibilidades constitucionais do Estado permitem um maior exercício de controle social sobre Estado e os preparam para novos aprendizados.

Boaventura de Sousa Santos, ao debruçar-se sobre o caso de Porto Alegre, constata que a implantação do OP exigiu a constituição de instituições que pudessem estabelecer “uma mediação e interação permanente” entre as unidades administrativas do governo e as organizações comunitárias, dentre elas Santos ressalta: “o Conselho do Orçamento Participativo (COP), Assembléias Plenárias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Assembléias Plenárias Temáticas, Fórum Temático do Orçamento” (2002:469); atualmente a constituição destas instituições é freqüente nas experiências de OP.

O caso de Belo Horizonte retratado por Maria Auxiliadora Gomes (2005:54) demonstra que:

*“Ao mesmo tempo em que a estrutura do OP propicia a definição prévia e detalhada dos empreendimentos e seus custos, consegue também incorporar, a partir de 1998, a exigência de elaboração dos Planos Globais Específicos (PGE) para orientar as intervenções aprovadas nas vilas e favelas. Em 2000, estabelece as Unidades de Planejamento (UP) como base territorial para a definição dos empreendimentos. Em 2002, incorpora o IQVU – Índice de Qualidade de Vida Urbana – para balizar a distribuição dos recursos entre as regiões.”*

Sobre as cidades paulistas de Vinhedo, Rio Claro, Piracicaba e Santo André, Ana Claudia Teixeira e Maria do Carmo Albuquerque fazem a seguinte observação:

*“em geral as prefeituras não sabem quanto custa um metro quadrado de asfalto, a construção de uma sala de aula, ou uma unidade básica de saúde, ... o esforço pela obtenção e divulgação desse tipo de informação [cálculos essenciais para saber quanto será possível realizar com o orçamento disponível] têm sido as principais conquistas dos processos de OP.”*

Corroborando com a tese exposta acima de que a implantação do OP exige dos governos o aprimoramento de suas práticas de planejamento, temos o caso da capital paulista, analisada por Félix Sanchez, onde a administração municipal passou a consolidar informações que subsidiariam o processo de produção de decisão nos espaços do OP:

*“Para a realização do processo de deliberação das obras e serviços em saúde e educação nas assembleias distritais do OP, a Coordenadoria do OP, auxiliada pelos técnicos das secretarias de Educação, Saúde e Assistência Social, elaborou um bloco de propostas programáticas, ou ‘Cardápio’ de opções e de possibilidades de obras e serviços.” (Sánchez,2004:425)*

Junto aos pontos mencionados anteriormente - i) ampliar a participação popular no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas e ii) criação de estruturas de controle social e planejamento participativo - acontece um processo pedagógico no qual os atores envolvidos nessas novas práticas políticas são instigados a reavaliarem suas práticas políticas tradicionais, orientando-se pela ampliação de práticas democráticas e aprofundamento da noção de cidadania (Genro 1995, 1996 e 1997; Carvalho e Felgueiras 2000; Pontual 2001; Ananias 2005; Rover 2006; Pereira 2008), assim como as instituições envolvidas nesse processo, inclusive o próprio Estado, são estimuladas a transformarem suas práticas políticas de relação com o Estado, com a sociedade e com seus próprios integrantes, a fim de se adequarem a exigências como transparência, objetividade, universalidade, dentre outras postas por essas novas práticas políticas (Genro 1995, 1996 e 1997; Pontual 2001; Santos 2002; Ananias 2005; Pereira 2008).

Embora as condições objetivas da participação, os arranjos metodológicos, os modelos de organização, as regras do jogo, em suma, o desenho institucional que as experiências de OP adotam, sejam muito semelhantes entre si como veremos a seguir na seção “sobre o Desenho Institucional de alguns casos de OP no Brasil”, as formas como os atores e os interesses envolvidos nos processos engendrados pelo OP interagem entre si e

com o desenho institucional dão a tônica nesse movimento, por vezes contraditório, de enfrentamento a práticas políticas predatórias.

Se, num primeiro momento, espaços públicos como o OP são considerados como um potencial espaço de publicização de projetos políticos distintos e, conseqüentemente, como um espaço que legitima o conflito entre os diversos projetos políticos existentes na sociedade; num segundo momento, a publicização do conflito e a disputa entre os projetos políticos fornecem, por sua vez, elementos constitutivos tanto de interesses, quanto de atores, num processo de desenvolvimento hegemônico, podendo, portanto, o OP operar tanto como reproduzidor quanto como questionador do *status quo*.

A passagem a seguir de Ângela Neves sobre o caso do OP de Barra Mansa-RJ ilustra essas possibilidades do OP:

*“... se é possível que a participação da sociedade civil seja entendida, de um lado, como possibilidade na construção da democracia, na medida em que ocorre a partilha do poder de decisão entre o Estado e a sociedade, associada ao projeto democratizador, à capacidade de negociação e ao controle democrático sobre o Estado, por outro lado, existe a possibilidade de se ver aí um limite à construção da democracia e dos espaços públicos, tendo-se em mente que esse incentivo do Estado pode representar a transferência de suas responsabilidades à sociedade e o total apoio a matrizes liberais e de caráter privado no trato das questões públicas.”* (Neves, 2006:38).

Uma exigência essencial para que os espaços públicos sejam reconhecidos como espaços legítimos do conflito entre projetos políticos distintos é a garantia dum debate democrático entre os interesses presentes, o que tem como conseqüência a elaboração de uma proposta que possa atender minimamente, que seja, os interesses presentes, ou seja, a solução para um dado problema deve atender minimamente as expectativas daqueles que se propuseram a solucioná-lo. Nesse complexo processo, temos alguns desdobramentos, como o reconhecimento do outro, o desenvolvimento do sentimento de pertencimento a um dado grupo, a re-constituição de interesses e de atores, o avanço no controle social sobre o Estado, e o mais significativo para os atores envolvidos: a propositura de uma solução mais apropriada para resolver o problema vivido em seus cotidianos.

Iremos trabalhar com autores envolvidos diretamente na promoção e implantação de experiências de OP como Tarso Genro<sup>54</sup> (1995, 1997), Pedro Pontual<sup>55</sup> (2001), Patrus Ananias<sup>56</sup> (2005), e Eduardo Tadeu<sup>57</sup> (2008); embora algumas passagens desses autores deixem transparecer certo entusiasmo com o OP, esses autores não deixam de reconhecer as limitações e desafios que as experiências de OP apresentam; no entanto, suas críticas tendem a ser menos severas que as críticas realizadas por autores (Carvalho e Felgueiras 2000; Baierle 2000, Santos 2002, Ribeiro e Grazia 2003, Dagnino 2004, Vitale 2004b, Cunha 2006, Teixeira e Albuquerque 2006 e Rover 2006, Neves 2006) que, embora participem enquanto observadores das experiências do OP, não possuem nenhuma representação, seja do governo local, seja de setores organizados da sociedade, no OP.

### **3.1 Partilha de poder entre Estado e Sociedade no OP: um processo de emancipação política**

A participação popular no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas no nível local traz, em si, o potencial de se constituir uma “escola de cidadania”, na medida em que os atores sociais envolvidos nesse processo podem ter o “aprendizado de uma lógica mais universal e racional que pode superar critérios particulares, comunitários, ideológicos e partidários.” (Grupo de Estudos sobre Construção Democrática, 1998-1999: 37). Num processo como este, a democracia transcende a concepção de instrumento que garante governabilidade para uma concepção de valor democrático a ser praticado não apenas no âmbito do Estado, mas na Sociedade Civil,

---

<sup>54</sup> Tarso Fernando Herz Genro nasceu em São Borja (RS) em 06 de março de 1947. É bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (RS). Especializou-se em Direito Trabalhista. Exerceu o cargo de Prefeito de Porto Alegre, de 1993 a 1996 e de 2001 a 2002. Atualmente é Ministro da Justiça (2007).

<sup>55</sup> Pedro Pontual foi coordenador do Núcleo de Participação Popular da Prefeitura Municipal de Santo André (SP) na gestão 1997-2000, é doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

<sup>56</sup> Patrus Ananias de Sousa nasceu em Bocaiúva (MG) em 1952. Formado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, especializou-se em Poder Legislativo pela Pontifícia Universidade Católica (MG), onde também se tornou mestre em Direito Processual. É doutorando em Filosofia pela Universidad Complutense de Madrid. É ex-prefeito de Belo Horizonte - MG na gestão 1993-1996 e atual ministro de Desenvolvimento Social e Combate à fome.

<sup>57</sup> Eduardo Tadeu Pereira nasceu em São Paulo em 1964, foi eleito prefeito de Várzea Paulista (SP) em 2004, é mestre e doutor pela Faculdade de Educação da Unicamp (2007).

podendo ser considerado um embrião de uma hegemonia alternativa frente ao neoliberalismo.

Ao olhar além do imediato, do objetivo, do material, a subjetividade dos participantes tende a assumir um novo *ethos* democrático, marcado pela participação, deliberação, pelo auto-reconhecimento de serem atores sociais no sentido estrito do termo. Pois esse processo de inclusão social em instâncias decisórias traz em si o potencial de fazer que a convivência com as diferenças promova nesses espaços o “difícil aprendizado do reconhecimento do outro enquanto portador de direitos, assim como da existência e legitimidade do conflito, enquanto dimensões constitutivas da democracia e da cidadania” (Dagnino, 2002: 19).

*“... a reconstituição de espaços de convivência pública e renovação da gestão pública, ao contrário do que reza a dogmática neoliberal, que subordina a política à economia, fazem com que a política possa se realizar enquanto projeto ético, utopia de uma nova sociedade e de um novo Estado.”* (Grupo de Estudos sobre Construção Democrática, 1998-1999: 9-10).

No entanto, o percurso de emancipação política é marcado por conflitos, disputas e contradições e é influenciado por diversos agentes. O OP, também marcado por conflitos, disputas e contradições, é apenas um desses agentes, e possui limites que para serem expandidos exigem um esforço conjunto que articule a vontade política da equipe dirigente com a consistência do projeto político democratizante do associativismo civil, tendo como uma espécie de invólucro o aprendizado que o processo de implantação do OP proporciona. Começamos com reflexões sobre a administração municipal que é considerada um dos berços do Orçamento Participativo: Porto Alegre - RS. Tarso Genro (1995 e 1997) ao refletir, enquanto prefeito de Porto Alegre, sobre a experiência de OP da cidade que administrava, buscou rememorar o processo que, segundo ele, estava promovendo o surgimento de um novo “espaço público” (1997:12), no qual os interesses e demandas dos diversos setores organizados da cidade são explicitados e debatidos sob regras democráticas, onde o Estado não pauta as demandas, nem determina as superioridades de umas em relação às outras; esse novo “espaço público” foi conceituado por Genro como sendo uma “esfera pública não estatal de controle” (1995-27). No entanto, o “Estado acolhe

esse processo e, evidentemente, o qualifica segundo a sua direção política” (Genro, 1995:27).

Genro reconhece que a inovação promovida pela “esfera pública não estatal de controle” é o fato de ela incidir diretamente sobre o caráter e a oportunidade dos investimentos públicos, distribuindo não apenas renda, mas contribuindo para a *socialização da política* (1997:12).

Dois pontos merecem destaque na reflexão de Genro sobre a experiência de OP de Porto Alegre. Primeiro: o conceito de “público não estatal” inverte a lógica adotada por experiências inspiradas no socialismo real na relação entre Estado e sociedade, permitindo a setores organizados da sociedade explicitarem seus interesses num espaço público onde regras democráticas condicionam a tomada de decisão; “o sentido de ‘não-estatal’ tem a ver com o respeito à vontade coletivamente construída, tem a ver com a reconstrução do Estado enquanto pacto básico de poder em outras bases, claramente distintas da tradição autoritária” (Baierle, 2000:27). Segundo: esse processo desencadeia, nas palavras de Genro:

*“uma nova ética e uma nova cultura (...) um processo de modificação das relações sociais, de projeto econômico para a cidade, de inserção do indivíduo no processo econômico, de mudança na sensibilidade dos indivíduos, produzindo uma nova cultura democrática, uma nova ética, uma nova visão da cidadania.”(1995-27)*

Reflexões semelhantes às do caso gaúcho de Porto Alegre foram feitas sobre a experiência paulista de Santo André por Pedro Pontual (2000 e 2001); assim como Genro, Pontual percebe o “Orçamento Participativo” como uma prática política de gestão pública que se “coloca [como] a temática central de uma reformulação das relações entre estado e sociedade civil e entre o público e o privado na sociedade brasileira” (2001:1), no qual busca se romper com as relações de tutela e clientelismo, ao permitir que os cidadãos participem direta ou indiretamente do processo de tomada de decisão sobre as políticas públicas do município.

Outros dirigentes municipais, como Patrus Ananias (2005) e Eduardo Tadeu Pereira (2008), ao se debruçarem sobre as experiências de OP dos respectivos municípios que governaram e governam, destacam a importância que o OP tem num processo de alteração

das relações entre o aparato estatal e setores organizados ou não da sociedade, contribuindo para a prática da cidadania.

O destaque se dá pelo fato de atores historicamente excluídos dos processos de produção de decisões políticas serem convidados a, junto com o poder público local e com outros atores sociais, portadores de outras demandas e interesses, definirem o destino dos investimentos públicos pautados por regras democráticas; esses atores passam a conviver com momentos nos quais o uso da palavra é um direito de todos, onde os participantes possuem o direito de expor seus interesses, em que as decisões devem ser coletivas, respeitando as regras democráticas, em que as condições de outros bairros e regiões da cidade são apresentadas, em que os limites e possibilidades do Estado são explicitados.

E é a partir dessa vivência, onde são oferecidas novas oportunidades aos setores sociais mais pobres, que é aberta a possibilidade de exercer maior influência em ações governamentais a eles relacionados, e que os atores envolvidos vêem os sentidos da democracia e cidadania serem aguçados de forma a permitir a ampliação desses significados por esses mesmos atores. Sobre esse aspecto, Genro (1997:16) comenta que “ao democratizar as decisões e, ao mesmo tempo, democratizar a informação sobre as questões públicas, o OP é capaz de gerar uma nova consciência cidadã”. Nessa mesma linha de entendimento encontram-se Pedro Pontual, Patrus Ananias e Eduardo Pereira, respectivamente:

*“O OP, na medida em que coloca em discussão e deliberação a destinação dos recursos do município, materializa o processo de construção de cidadania ativa<sup>58</sup>, (...) é no exercício da cidadania ativa que ocorre a educação da práxis e se produz uma aprendizagem significativa e operativa na transformação da realidade social” (...) “e é por esse processo que o OP se constitui: ‘como verdadeira escola de cidadania.’” (Pontual, 2001:4-9).*

---

<sup>58</sup> Sobre esse conceito vide: “A Cidadania Ativa - referendo, plebiscito e iniciativa popular”. São Paulo: Ática, 1991. v. 1 de Maria Victoria de Mesquita Benevides Soares. Segundo Benevides, o conceito de Cidadania Ativa “supõe a participação popular como possibilidade de criação, transformação e controle sobre o poder, ou os poderes”. (1991, p.20), noção diferente do conceito de cidadania passiva - aquela que é outorgada pelo Estado com a idéia moral do favor e da tutela.

*“O reconhecimento de que ‘você é capaz’, e que pode decidir por meio de seu voto o plano de obras da Prefeitura, é revolucionário (...) O OP torna-se assim uma escola de formação política e de reconhecimento do poder de transformação social” (Ananias, 2005:35).*

*“A participação política proporcionada pelo OP de Várzea Paulista, mais do que um mecanismo de gerir o orçamento municipal, tornou-se um poderoso instrumento de formação política, favorecendo a formação de cidadãos e cidadãs com maior capacidade de compreensão do Estado e, portanto, de real participação nas decisões da polis” (Pereira, 2008:22).*

Um olhar atento sobre o que Genro denomina de *socialização da política*, ou o que Ananias considera como *escola de formação política*, ou Pontual como *escola de cidadania*, ou ainda Pereira como *instrumento de formação política*, nos conduz a perceber que há uma convergência entre esses autores sobre o significado pedagógico do OP. Para esses autores, em suma, o que está em jogo nesse processo de mudança das relações entre Estado e sociedade transcende os resultados objetivos obtidos pelos atores envolvidos, como maior investimento em regiões com menor índice de qualidade de vida, atinge a consciência dos atores envolvidos, constituindo o OP como um elemento valioso nesse processo de inclusão social e emancipação política dos atores envolvidos.

Refletindo sobre o pensamento de Gramsci, essa nova forma de gerir a coisa pública, por intermédio de espaços públicos como o OP, tenciona expressar uma mudança cultural sobre o significado do que é público, sobre o modo administrativo de se pensar em políticas públicas.

*“... uma reforma intelectual e moral não pode deixar de estar ligada a um programa de reforma econômica; mais precisamente o programa de reforma econômica é exatamente o modo concreto através do qual se apresenta toda reforma intelectual e moral...” (Gramsci, 2000:19, CC 13).*

Destarte, os espaços públicos incorporam um caráter tanto de desdobramento de uma transformação cultural na sociedade, como de desenvolvimento desta.

*“Hoje é geralmente reconhecido que o OP [Porto Alegre] transformou a cultura política das organizações comunitárias, que passou de uma cultura do protesto e confrontação para uma cultura política do conflito e da negociação” (Santos, 2002:513).*

No entanto, uma das fragilidades desse processo, pouco abordada pelos autores envolvidos enquanto dirigentes políticos na implantação dos OPs e assinalada com mais frequência por outros autores, é a relação entre o potencial pedagógico e democratizador do OP com as ações do governo em capacitar os representantes do associativismo civil para terem uma participação mais autônoma e eficaz nos espaços do OP; observações de Rover sobre a experiência de Chapecó ou Wampler sobre a capital paulista demonstram que esse potencial é fragilizado pela baixa “capacitação técnica” dos conselheiros do OP:

*“faltou aos conselheiros mais que conhecimento dos procedimentos de funcionamento do OP, faltou a qualificação dos delegados e conselheiros para o exercício de sua participação ativa (...) faltou formação para o exercício de sua liderança.” (2006:11)*

*“As lideranças locais não possuem treinamento ou habilidades suficientes para tomar decisões numa variedade ampla de arenas políticas complexas.” (Wampler 2004:380)*

Na mesma perspectiva, o estudo de Carvalho e Felgueiras (2000:66) demonstra que “essa qualificação não está dada automaticamente e é um longo processo a construir”; e segundo a pesquisa realizada por Ana Clara Ribeiro e Grazia de Grazia (2003:107-109) com 103 municípios que declararam ter implantado em suas administrações um modelo de gestão denominado de Orçamento Participativo, apenas 34% realizaram atividades de capacitação para o Orçamento Participativo, 50% realizaram seminários e 58% realizaram troca de experiências com outros municípios. Segundo as autoras, esses números se constituem como limites para a realização do potencial do OP enquanto “Escola de Cidadania”.

### 3.2 Sobre a “autonomia mutuamente relativa” entre Estado e sociedade no OP

Um olhar crítico sobre a co-partilha de poder entre Estado e sociedade no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas levanta a questão de até que ponto os setores da sociedade civil possuem força política, poder de argumentação, conhecimento técnico, dentre outros elementos, para poderem disputar os projetos políticos que representam com os projetos políticos defendidos pelo governo. É válido lembrar que muitos dos projetos políticos em disputa perpassam tanto setores da sociedade civil como fazem parte do programa do governo local, portanto, não necessariamente, haverá sempre disputa entre governo e sociedade civil, podendo haver complementações entre as propostas e, até mesmo, convergência entre elas.

A complementaridade de projetos políticos é objeto de estudo de Dagnino, a autora aponta em um de seus trabalhos (2002:282) que pode haver, entre eles, tanto complementaridade de cunho participativo democratizante: “há que se admitir a possibilidade de que pelo menos parte dos projetos democratizantes originados na sociedade civil tenha efetivamente passado a orientar a ação de ocupantes do Estado, uma vez adequados ao seu novo lugar”, quanto uma complementaridade de cunho instrumental:

*“Distinta do compartilhamento de um projeto político, a complementaridade, por assim dizer, instrumental, entre os propósitos do Estado e da sociedade civil (...) faz parte de um campo marcado por uma confluência perversa entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente do seu papel garantidos de direitos” (2002:288)*

Nesse mesmo campo de reflexão encontra-se o trabalho de Ana Claudia Teixeira e Maria do Carmo Albuquerque (2006:224) que, ao analisarem as distintas experiências de OP dos municípios paulistas de Rio Claro, Piracicaba, Santo André e Vinhedo, destacam em linhas gerais, para esses casos, que

*“coexistem projetos políticos presentes na sociedade e no Estado, que predominam em cada um desses espaços e que os atravessam. A possibilidade de que o governo implemente as ações que seriam coerentes com seu ‘projeto político’ não depende, no entanto, somente de sua vontade.”*

No entanto, mesmo nos cenários mais favoráveis aos setores da sociedade civil, questiona-se qual a autonomia da sociedade civil perante o governo local, uma vez que, nas experiências de OPs, é o governo que organiza o processo, convoca as reuniões, detêm as informações relevantes, etc, tendo, portanto, um forte potencial para influenciar na formação das opiniões dos participantes, prescindindo, em muitos casos, do poder do voto como instrumento de decisão, tudo isso dentro de sua estratégia política.

Santos, em seu trabalho de 2002, ao analisar o contrato político de co-gestão proposto pelo OP, aponta que as autonomias do governo local e da sociedade civil se tornam “autonomias mutuamente relativas” e questiona “qual dessas autonomias é mais relativizada pelo fato de entrar no contrato?” (Santos 2002: 533), uma questão em aberto. Mais adiante, no desenvolver de sua reflexão sobre o conceito de autonomia no contexto brasileiro, Santos descreve que:

*“a autonomia é medida pela capacidade de desenvolver forças e eficácia organizativa, manobrando entre influências políticas externas que competem entre si, e usando essa competição para impor exigências que, por importantes que sejam para a comunidade, não representam uma prioridade para nenhuma das forças políticas em competição.” (534).*

Essa assertiva nos permite analisar a autonomia relativa entre as partes que compartilham o poder como um processo que deve ser compreendido em cada contexto específico (tempo, local, projetos políticos envolvidos, etc), uma vez que “cada cidade tem o governo e a experiência de OP que corresponde ao projeto político predominante naquela sociedade, naquele momento” (Teixeira e Albuquerque 2006:224). Nesse sentido, a autonomia é revestida de um caráter provisório, em constante alternância e influenciada pela disputa política em jogo, ou seja, “a autonomia ao invés de ser uma característica estável de um dado processo político, é o resultado, sempre provisório, de uma luta contínua”. (Santos 2002:534)

Entretanto, alguns autores (Baierle 2000; Carvalho e Felgueiras 2000; Ribeiro e Grazia 2003; Faria 2006; Rover 2006), ao analisarem experiências de OPs, constatam que a diminuição da autonomia dos governos locais frente aos setores da sociedade civil depende de questões relacionadas ao 1) histórico de formação das organizações comunitárias, 2) ao

preparo político e técnico dos representantes da sociedade para disputarem seus respectivos projetos políticos num “espaço público não estatal” e 3) as práticas políticas utilizadas pelas organizações comunitárias para conseguirem benefícios do governo local para as suas comunidades antes do OP.

Sérgio Baierle, em seu trabalho sobre Porto Alegre, constata que “o fato de que um canal de participação seja aberto não abole, por si, a divisão social do trabalho, a apropriação desigual das informações estratégicas. Num contexto em que o setor governo praticamente detém a primazia das informações, pode até o conselheiro sentir desconforto em votar determinada proposta, mas fica difícil recusar o voto se ele não tiver condições de construir uma argumentação consistente que respalde sua posição.” (Baierle 2000).

Carvalho e Felgueiras, ao analisarem os casos de OP dos municípios do ABC paulista, de Santo André, Mauá e Ribeirão Pires, apontam que se por um lado “é grande a autonomia do Executivo na decisão de quão profunda permitirá ser a partilha de poder que o processo propicia”, pelo outro “a falta de tradição e de experiência de organização popular autônoma<sup>59</sup> marca também essas experiências, reduzindo sua capacidade de autonomia nos processos de negociação” (Carvalho e Felgueiras 2000:67 -69). Sobre esse último aspecto converge a leitura que Teixeira e Albuquerque fazem das experiências dos OPs das cidades paulistas de Rio Claro e Vinhedo, onde, segundo as autoras, “não existe organização social ligadas às lutas democráticas (...) predominando entre eles [cidadãos organizados em entidades como associações de moradores] uma postura agradecida e submissa às autoridades que ‘concedem’ a possibilidade de participação.” (2006:201).

Leitura distinta, as cidades de Santo André e Piracicaba oferecem às autoras, onde “parte dos representantes que vivenciaram uma história associativa mais democrática e combativa tende a ser mais proativa e reivindicar maior transparência e ampliação da experiência”. Nesses casos, continuam as autoras, “temos uma composição entre projetos mais explicitamente democráticos, participativos e comprometidos com a equidade...” (2006:201).

---

<sup>59</sup> Nota das autoras: A região do ABC tem uma forte tradição sindical, mas esse movimento pouco se relaciona com as questões do cotidiano que marcam o OP, o qual trata de questões mais relacionadas com entidades comunitárias.

O caso do OP de Chapecó analisado por Oscar José Rover também compõe esse conjunto de experiências em que a disputa de projetos políticos entre setores da sociedade civil e poder local influencia diretamente os caminhos que o OP tende a seguir. No caso de Chapecó, o OP iniciou-se em 1997 com a vitória do Partido dos Trabalhadores e, como outras experiências<sup>60</sup>, sofreu críticas tanto dos setores populares, que alegavam que o OP não cumpria com a execução das obras e serviços demandados<sup>61</sup>, quanto dos setores empresariais, que alegavam que o governo do PT havia esquecido do desenvolvimento econômico da cidade; tanto que:

*“um dos motes de campanha da oposição na eleição de 2000 foi a problemática do desenvolvimento econômico, sob afirmação de que o governo não estava atuando neste campo. O argumento foi aceito e incorporado nos planos e ações do governo a partir daí, atendendo de forma mais efetiva demandas dos setores empresariais.”* (Rover 2006:18).

Nesse cenário, após ter vencido pela segunda vez consecutiva as eleições municipais, o PT revê profundamente o OP, e a leitura que Rover faz dessa revisão é: “Parece ter brotado em muitos, após a reeleição, a crença tecnocrática de que seria suficiente a execução de projetos bem elaborados, produzidos em gabinete, tendo na população um instrumento consultivo e legitimador.” (ibidem); como desdobro dessa crença, o OP teve reduzida a sua relevância para o governo, sofrendo diminuição dos espaços de interlocução com os setores da sociedade e esvaziamento da sua capacidade deliberativa. Esse processo, Rover denominou de “encasulamento do poder”, pois, para ele, as possíveis causas dessa mudança de comportamento dos dirigentes do executivo, que reduziram a relevância do OP para o governo, seriam a tecnocratização, a burocratização e a perda de sensibilidade dos dirigentes do governo.

---

<sup>60</sup> Ribeiro e Grazia apontam, em sua pesquisa de 2003, que o acúmulo de obras decididas e não realizadas é a principal dificuldade da administração municipal, apontada por 30 dos 103 municípios analisados. Tabela 59, pg. 106.

<sup>61</sup>Corroborar para essa crítica, a fala de um dos Secretários Municipais no segundo mandato: “Em 2001, quem coordenou [o OP] acabou incluindo muita coisa no orçamento. Nós tínhamos a capacidade de investir 05 milhões e entrou um volume de obras para 10 milhões”. Altemir Gregolim, em entrevista realizada por Mônica Hass em 10/2004 e citada por Rover 2006:12.

Rover também aponta em seu trabalho que apenas 33% dos delegados participaram de alguma capacitação promovida pelo OP, esse baixo percentual teria diminuído a possibilidade dos conselheiros do OP exercerem de forma mais efetiva seus papéis de representantes dos interesses de suas comunidades. Segundo Rover (2006:11), “faltou mais que conhecimento dos procedimentos de funcionamento do OP, faltou a qualificação dos delegados e conselheiros para o exercício de sua participação ativa (...) faltou formação para o exercício de sua liderança.”

O caso de Chapecó, assim como os outros casos de OP trabalhados nessa seção, explicita uma das conclusões que Teixeira e Albuquerque (2006:201) extraem de suas pesquisas:

*“Se a possibilidade de o OP se tornar um espaço público de efetiva partilha de poder depende fundamentalmente da vitalidade, do vigor e da maturidade do projeto político democratizante que emerge da sociedade civil local, é inegável também que ele depende radicalmente da clareza e consistência com que o governo implementa um projeto político democrático e participativo.”*

Na busca de relativizar a relação mútua entre governo local e setores da sociedade civil, relação que tem por vezes o governo local como protagonista e a sociedade civil como coadjuvante, muitos governos locais (Avritzer 2002; Santos 2002; Ribeiro e Grazia 2003; Vitale 2004; Teixeira e Albuquerque 2006; Pereira 2008, dentre outros) integraram na proposta de implantação do OP, um ciclo de atividades formativas, como seminários, cursos, encontros com participantes de outras experiências de OP, dentre outras. O intuito dessas atividades é, geralmente, capacitar os atores envolvidos a compreenderem a natureza, os limites e possibilidades constitucionais do Estado para que, a partir dessas compreensões, possam exercer, com uma autonomia menos relativizada frente aos representantes do estado, um controle social mais efetivo sobre o Estado.

A densa pesquisa realizada em 2002 por Ribeiro e Grazia demonstra que, em 69% dos 103 municípios, a administração local promoveu alguma atividade de capacitação tendo como público alvo os conselheiros e delegados do Orçamento participativo, segundo as autoras, “o fato de a capacitação ser assumida pela prefeitura é, sem dúvida, uma expressão

de suas responsabilidades no OP e do teor das informações indispensáveis à participação” (2003:108), por outro lado, o não “envolvimento mais relevante de entidades da sociedade civil na preparação de delegados e conselheiros” preocupa as autoras.

Surgem dessa realidade questionamentos como: seria papel exclusivo dos governos locais, por meio do OP, promover cursos de capacitação para os conselheiros, ou esse também é um papel que deve ser executado pelas entidades civis. Ou ainda, a formação deve se dar apenas através de cursos, seminários e encontros ou deve ser levado em conta o aprendizado que se dá por meio do processo deliberativo, no processo de intercomunicação entre representados e representantes do OP, etc.

Se num extremo temos uma alternativa que delega às entidades civis e à participação nos espaços do OP, o papel de formação dos atores envolvidos no processo que, embora aponte para um processo pedagógico “mais” autônomo, é de médio/longo prazo, o que é arriscado numa sociedade onde as transformações impulsionadas pelas forças capitalistas são cada vez mais velozes; num outro extremo, há a alternativa que delega ao governo, por meio de cursos, seminários, encontros, dentre outras atividades similares, a formação dos atores envolvidos; nesse caso, há maiores riscos à “autonomia” dos atores sociais envolvidos no processo, pois ficam em aberto, ou ao encargo dos governos locais responderem perguntas como: qual o projeto político que orienta as atividades formativas, qual o conteúdo a ser ensinado, qual o currículo dos docentes do curso, como avaliar-se-ia se o curso tem cumprido com sua proposta, dentre outras. Nesse sentido, o equilíbrio entre os extremos expostos acima tende a ser o mais indicado enquanto prática eficaz na formação dos atores sociais envolvidos.

### **3.3 Sobre os caminhos em que a co-gestão pode tornar-se cooptação**

Distante de ser um processo intocável, o OP deve ser crítica e constantemente revisto sobre o viés de sua potencialidade de transformação social, uma vez que o apoderamento desse espaço público pela sociedade exige, em contrapartida para a co-gestão da coisa pública junto ao Estado, a aceitação das “regras do jogo”, que por sua vez podem tanto ser questionadas, ampliando a noção de democracia e cidadania, quanto aceitas passivamente, reduzindo o potencial transformador da sociedade civil. Nesse cenário, a disputa entre projetos políticos, que perpassam os espaços do OP, intensifica-se,

podendo também entrar em disputa os significados de justiça, participação, público, representatividade, direitos, solidariedade, dentre outros e, conseqüentemente, a própria noção de espaço público.

Se, por um lado, o fato do OP permitir uma multiplicidade de formas e modelos a serem adotados para sua implantação tem sido considerado uma virtude<sup>62</sup>, uma vez que sua implantação é influenciada, em maior ou menor grau, pelos aspectos da realidade local, tais como correlação de forças políticas, densidade associativa, capacidade financeira do município para gerar novos investimentos, dentre outros; por outro lado, essa virtude pode configurar-se num dos campos em que o OP encontra seus maiores desafios, como apontam Carvalho e Felgueiras (2000:68)<sup>63</sup> em seu estudo: "...abrir-se, completamente, a argumentos não técnicos, é um desafio difícil de ser encarado pela máquina administrativa.", pois cada município terá que trilhar seu próprio caminho para readequar o modelo de administração municipal, rever sua estrutura organizacional e seus fluxos de processos, capacitar seus técnicos para atenderem as exigências de debates públicos, colocar em pauta o custeio da administração, dentre outros. A seguir, apresento uma breve coletânea de passagens sobre estudos de casos de OP que ilustram esses desafios:

*"Mesmo partindo das administrações municipais a iniciativa de promover o Orçamento Participativo, é no interior da máquina pública que se encontram as maiores dificuldades para realizá-lo e os fatores que mais dificultam o processo de aprendizagem dos atores envolvidos."*  
(Pontual, 2001:5).

*"Os conselheiros do COP têm questionado sempre o volume de despesas com funcionários e com serviços do Executivo, defendendo que o processo do OP deveria contemplar tais despesas."*  
(Santos, 2002:529).

---

<sup>62</sup> Como vimos na seção sobre o "Desenho Institucional de alguns casos de OP no Brasil".

<sup>63</sup> Balanço realizado pelas autoras frente à pesquisa que realizaram junto as experiências de OP de alguns municípios do ABC paulista, são eles: Santo André, Mauá, Ribeirão Pires.

*“O aprofundamento da democratização sobre o orçamento público exige que se vá ainda mais longe, discutindo-se a própria composição geral das despesas e das receitas. Isso significa, de um lado, introduzir o debate sobre o custeio, o pagamento da dívida e verbas para publicidade, por exemplo, e, de outro lado, debater a estrutura tributária do município, tanto em relação às suas receitas próprias, quanto às oriundas de transferências.” (Vitale 2004b: 69).*

*“Esse elemento [formação acadêmica em ambiente pouco afeito à participação, aos questionamentos, à negociação, à administração de conflitos...] dificulta a relação dos técnicos com os presentes populares.” (Pereira, 2008:122).*

Algumas explicações possíveis para essas dificuldades que as administrações encontram ao implantar um modo de governar nos moldes do OP é o fato de o Estado, que se propõe a co-partilhar o poder com setores da sociedade, ser um Estado que não apenas constitui, mas também é constituído de interesses, ser um Estado permeado por correlações de forças políticas e interesses econômicos existentes na sociedade, ser um Estado que, por um longo período, priorizou interesses das classes econômicas mais favorecidas.

Portanto, é um Estado que tende a impedir a consolidação de um projeto político que, se antes de adentrar em seus meandros era dado como certo de ser implantado, ao entrar, passa a ter suas diretrizes questionadas, seu alcance limitado. Teixeira e Albuquerque, ao fazerem um balanço sobre as experiências de OP dos municípios paulistas de Vinhedo, Rio Claro, Piracicaba e Santo André, constatam que, em maior ou menor grau, há “também muitos choques entre o projeto político do governo e os projetos pessoais ou político-eleitorais de secretários, outros ‘caciques’ ou grupos políticos”. E continuam: “ao lado de uma nova cultura sinalizada pelo OP, mais transparente e pública, persistem muitos traços das formas tradicionais de fazer política” (Teixeira e Albuquerque 2006:221). Surge dessa reflexão mais um desafio: mais do que democratizar a relação entre Estado e Sociedade, as experiências de OP tensionam a democratização do Estado, pois, embora um governo possa se declarar participativo e democrático, pode haver nos cargos de direção de sua ossatura institucional, agentes políticos, indicados por partidos políticos que compõem a base do governo, que são avessos a práticas participativas democratizantes, constituindo nesses espaços, entraves aos avanços de práticas políticas democratizantes.

Se o fato da implantação do OP não seguir um padrão pré-determinado pode ser considerado uma das suas virtudes, pois permite, como visto anteriormente, que o OP se ajuste às expectativas e possibilidades do projeto político local<sup>64</sup>, essa mesma plasticidade cria margens para que a essência do OP seja desvirtuada a fim de servir como instrumento para atender projetos políticos de cunho populista, assistencialista, conservador, dentre outros, que têm travancado o avanço do processo de emancipação política dos seres humanos.

Patrus Ananias ressalta, como um dos possíveis desvios do OP, a possibilidade do governo utilizá-lo como instrumento de cooptação de setores da sociedade, “na qual o poder público, ao invés de estimular a autonomia dos movimentos sociais, organizações não governamentais e dos participantes, procura reduzi-los à condição inferior de ‘correia de transmissão’ das decisões governamentais” (2005:40). Teixeira e Albuquerque também apontam que, “muitas vezes, o OP é uma política de propaganda, reduzindo-se a uma ‘marca’ de gestão, uma peça de *marketing*, uma espécie de ‘atestado’ ou afirmação do caráter moderno e/ou democrático de um governo.” (2006:221)

Situações como as citadas acima explicitam o caráter do OP enquanto um espaço público cuja constituição torna-se um campo de disputa entre projetos políticos distintos e por vezes antagônicos. Campo no qual os conflitos inerentes da correlação de forças entre Estado e sociedade influenciam as transformações e re-significações de seus papéis no processo de construção dos espaços públicos no Brasil.

*“Trata-se, sim, de construir, entre Estado e sociedade, a interface dada por arenas públicas que possibilitem a negociação democrática das regras da equidade nos usos dos recursos públicos dos quais dependem economia e sociedade” (Telles, 1994:49).*

Esse choque tem como potencial efeito não apenas uma mudança no modo administrativo de se pensar políticas públicas, mas também uma mudança cultural das pessoas envolvidas nesse processo.

---

<sup>64</sup> Ana Clara Torres Ribeiro e Grazia de Grazia, no trabalho intitulado “Experiências de OP Brasil” 2003, apresentam um quadro que distribui o nº de OP por partido político do prefeito e constata que dentre as 103 experiências, nove partidos políticos (PT, PSDB, PSB, PMDB, PDT, PPS, PV, PTB e PFL (atual democratas)), haviam adotado o OP como modelo de administração pública.

Evelina Dagnino (2004) descreve um momento dramático da construção democrática na América Latina e, dando ênfase ao caso brasileiro, aponta para um campo minado pela disputa política entre *projetos políticos* distintos e, por vezes, antagônicos; a título didático, os projetos dividir-se-iam em dois tipos ideais: participativo democratizante, e neoliberal. A disputa não se dá mais apenas na polarização Estado X sociedade, mas entre o próprio tecido associativo brasileiro.

O drama dessa disputa é que, segundo Dagnino, estaria ocorrendo um processo que ela designa como “confluência perversa”, derivado do fato de que ambos os projetos, por razões muito distintas, requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Isto porque o projeto neoliberal, ao seguir a cartilha do consenso de Washington, implementando as exigências de reduzir e enxugar as dimensões do Estado, necessitou de uma sociedade civil ativa e propositiva que pudesse assumir as responsabilidades antes a cargo do Estado. Além disso, os projetos em disputa compartilham aparentemente várias referências, tais como sociedade civil, participação e cidadania, conceitos forjados no bojo das lutas sociais frente ao estado ditatorial brasileiro, no processo que desencadeou a abertura democrática. Essas referências sofrem então um “deslocamento de significados”, passando a abrigar sentidos muito distintos, instalando uma “confluência perversa” (Dagnino, 2004).

A disputa pelo significado desses conceitos elementares e de outros mencionados anteriormente, e a sua conseqüente defesa pelas classes-grupos sociais subalternos, passam a ser decisivas para uma transformação do projeto político hegemônico.

*“Com freqüência quando uma nova concepção sucede uma anterior, a linguagem precedente continua a ser usada, mas precisamente de maneira metafórica. Toda a linguagem é um contínuo processo de metáforas, sendo a história da semântica um aspecto da história da cultura: a linguagem é, simultaneamente, uma coisa viva e um museu de fósseis da vida e das civilizações passadas”* (Gramsci, 2000: 156, CC 11).

Os espaços públicos, como as experiências de OP, distantes de serem a panacéia do século XXI, assumem; com seu caráter de publicização dos interesses existentes na sociedade civil, de ação comunicativa entre seus atores, de local de expressão das minorias e de forças de resistência, de seu processo de socialização e de ampliação dos significados

de democracia e cidadania, de co-gestão e partilha efetiva de poder frente ao estado; um agente potencial na luta por uma transformação do processo hegemônico em curso.

Não obstante, nessa perspectiva de “confluência perversa”, os defensores do projeto político neoliberal tendem a desenvolver e utilizar técnicas de comunicação, convencimento, persuasão, alienação e, quando não, de aliciamento, que lhes possam permitir dirigir as classes/grupos sociais aliados, ao passo que mantém sob seu domínio as classes/grupos sociais subalternos.

Um dos aspectos do OP onde podemos constatar a existência de uma “confluência perversa” é quando os espaços instituídos por ele são utilizados pelos dirigentes do governo para implantar projetos políticos de cunho conservador, por vezes clientelista e assistencialista, tendo como objetivo fortalecer a dependência dos representantes da sociedade civil frente ao Estado, ao mesmo tempo em que esses mesmos dirigentes, através do OP, buscam alimentar fantasiosamente as esperanças dos representantes da sociedade civil, metamorfoseando seus projetos políticos a fim de que as ações do governo pactuadas no OP possam atender, não os interesses defendidos inicialmente pelos representantes da sociedade civil, mas os interesses dos dirigentes do governo.

Embora Gramsci se refira à História da Europa no século XIX na citação abaixo, a realização de um paralelo com as possibilidades de desvios que o OP pode tomar não me parece um grande disparate:

*“Que um tal esquema [metamorfose dos projetos políticos] possa traduzir-se em prática, e em que medida e em que formas, isto tem um valor relativo: o que importa, política e ideologicamente, é que ele pode ter, e tem realmente, a virtude de servir para criar um período de expectativas e de esperanças (...) conseqüentemente, para manter o sistema hegemônico.”*  
(Gramsci, 2000:299-300, CC 10).

Retornando ao século XXI, temos uma passagem dos estudos de Teixeira e Albuquerque que aponta que, nas experiências de OP analisadas por elas, em maior ou menor grau, ainda:

*“... persistem muitos traços das formas tradicionais de se fazer política. Permanece uma política personalista, que valoriza o atendimento pessoal dado ao prefeito às reivindicações, e atitudes paternalistas - o prefeito ‘permite’ que a população ‘ajude’ a governar. Permanece a política clientelista de atendimento preferencial às lideranças do OP que são politicamente alinhadas à gestão municipal...” (2006:221).*

A passagem anterior explicita uma das contradições existentes no processo de implantação de um projeto político participativo democratizante, como o OP, onde o governo que se propõe a implantá-lo busca com ele, por vezes, não apenas democratizar o processo de tomada de decisões sobre investimento em políticas públicas, mas tê-lo como um elemento que possa fortalecer politicamente os aliados do governo, mesmo que para isso tenha que abrir mão de princípios democráticos,

Esse contexto, como vimos, é marcado por contradições onde o OP pode; ao mesmo tempo em que a partir do uso de instrumentos e práticas políticas democratizantes, como assembleias populares, fóruns temáticos, estâncias deliberativas, etc, é concebido como um instrumento de controle social sobre o Estado por parte de segmentos do associativismo civil até então marginalizados do processo de decisão sobre políticas públicas, como as associações de moradores, movimentos sociais, grêmios estudantis, dentre outros; ser utilizado por determinados atores do grupo dirigente do governo em parceria com alguns representantes do associativismo civil para legitimar políticas públicas cuja natureza e objetivos destoam da natureza e objetivos inicialmente defendidos pela maioria dos representantes do associativismo civil.

O que temos em ambos os casos citados pode ser melhor compreendido se utilizarmos o conceito de *confluência perversa* de Evelina Dagnino. Nesses casos, “a *confluência perversa* faz com que a participação da sociedade civil se dê num campo minado onde o que está em jogo é o avanço ou o recuo de cada um desses projetos” (2002: 289), participação que pode contribuir desde a um avanço no uso de práticas políticas democratizantes até ao avanço em práticas políticas neoliberais ou à prática de políticas predatórias como assistencialismo, clientelismo, dentre outras.

Nesse processo, de disputa entre projetos políticos, não passa incólume a percepção dos atores envolvidos sobre o caráter do processo do OP, percepção essa que, junto com as atividades formativas adotadas por algumas experiências de OP, dota os atores envolvidos de um saber capaz de compreender e influenciar nos processos decisórios do OP; essa característica do OP contribui para o que denominamos de processo pedagógico engendrado pelo OP.

## **Capítulo 4 - sobre as Capacidades Redistributiva, Administrativa e Financeira de alguns casos de OP no Brasil**

### **Índice:**

4. Sobre “Capacidade Distributiva e Administrativa e Financeira” em alguns casos de OP no Brasil .....	109
4.1 Participação popular como forma de distribuição de recursos públicos .....	113
4.2 Sobre as reformas administrativas .....	119

#### **4. Sobre a “Capacidade Redistributiva, Administrativa e Financeira” em alguns casos de OP no Brasil**

Apesar de o OP constituir-se enquanto um agente que pode contribuir para o avanço da democratização da sociedade brasileira<sup>65</sup>, a sua eficiência tem sido constantemente retratada pela sua capacidade de realizar investimentos de caráter redistributivo, investindo mais que em outras épocas nas áreas de maior vulnerabilidade social das cidades. O fato da eficiência do OP ter sido atrelada a uma justiça redistributiva pode ser explicado, em grande parte, pela expectativa gerada na maioria dos atores envolvidos, de que a “redistribuição de poder deve preceder a redistribuição da riqueza e da renda” (Gonçalves, 1999: 61).

Nesse caso, a ausência de recursos financeiros e procedimentos administrativos arcaicos prejudicariam a realização da justiça redistributiva, comprometendo seriamente o sucesso do OP. Diante desta conjuntura, os governos que adotam o OP, têm realizado desde reformas tributárias e fiscais no âmbito municipal, buscando aumentar assim os recursos próprios, que por sua vez irão financiar as prioridades deliberadas através do OP, até reformas político-administrativas com o intuito de adequar a administração pública para processar as demandas geradas pelo OP.

Uma limitação da análise dessa variável é o fato de não haver estudos que tratem especificamente do tema das reformas político-administrativas e financeiras impulsionadas pela implantação do OP, desta forma serão utilizados estudos de casos como o OP de Porto Alegre-RS (POA) (Avritzer 2002a; Baierle 2000; Fedozzi 1997; Genro 1997; Marquetti 2003; Pires 2008; Santos 2002;), Belo Horizonte-MG (Avritzer, 2002a, 2002b, Pires 2008), Santo André-SP (Carvalho e Felgueiras, 2000, Pontual 2000), São Paulo – SP (Campos 2008, Sánchez 2004; Vitale 2004), Campinas - SP (Caetano 2004), e Belém - PA (Moraes 2008), dentre outros, que abordam dentre suas análises, questões relacionadas ao tema deste capítulo. Esses OPs, ao se preocuparem com a questão democrática nas dimensões

---

<sup>65</sup> O potencial democratizador, limites e contradições do OP foram desenvolvidos no capítulo 3.

participativa, deliberativa e redistributiva<sup>66</sup>, se viram quase que obrigados a readequarem o “organismo” público para darem conta das exigências do novo modo de governar.

Nessa direção, o estudo de Ribeiro e Grazia sobre 103 casos municipais de OP (2003:105), aponta que “entre as dificuldades reconhecidas na implantação do Orçamento Participativo, destaca-se o acúmulo de obras decididas e não realizadas”. Apontamento semelhante ao de Denise Vitale (2004b:71) sobre o caso de São Paulo onde, segundo a autora, “o não-cumprimento do Plano de Obras e Serviços coloca em risco a credibilidade do processo, desestimulando a participação.”

Os casos citados acima demonstram que essa quase obrigação de readequação da administração pública se dá pelo fato de que, quando ocorre a partilha de poder no processo de produção de decisões sobre investimento em políticas públicas, a inserção de novos atores da sociedade civil nos espaços participativos de discussão e deliberação de políticas públicas leva a modificar as “práticas políticas decisórias restritas a uma pequena elite, através da exigência da transparência e ética no processo político” (GECD, 1998-1999: 37), além de questões como: produção de informações estratégicas dentro do tempo do ciclo participativo, que por sua vez segue um calendário legal; adoção de métodos participativos desde a produção da decisão até o acompanhamento da execução da decisão; descentralização do processo decisório, etc.

Portanto, creditar a não execução das obras decididas no OP exclusivamente à deficiência da capacidade financeira, além de ser uma leitura determinista, não permite desvelar outros aspectos que inviabilizam a implementação do OP, como o conjunto de ações que fazem parte do arcabouço de reformas administrativas de cunho democratizante das relações entre Estado e sociedade e das relações intergovernamentais, as quais podem ir desde alterações na estrutura organizacional da prefeitura, passando pela revisão de fluxos de processo, até a adoção de metodologias que garantam todo o processo participativo, da primeira reunião ao acompanhamento da manutenção do serviço implantado via OP.

Ações como as apontadas acima expressam com maior nitidez o comprometimento e a vontade política do governo em realizar políticas redistributivas via participação

---

<sup>66</sup> Para uma leitura mais aprofundada ver MARQUETTI, Adalmir (2003 e 2008); CAMPOS, Geraldo (2008); PIRES, Roberto (2008); MORAES, Aldecy (2008).

popular<sup>67</sup>, desmistificando a capacidade financeira como única e decisiva variável explicativa da vontade política do governo em efetivar uma política redistributiva através de uma democracia participativa

Pedro Pontual em seu estudo (2000:sd) sobre “o Processo Educativo no Orçamento participativo: Aprendizados dos Atores da Sociedade Civil e do Estado” destaca, dentre alguns dos aprendizados estimulados pelo OP, o aprendizado sobre a necessidade de adaptar a máquina pública às exigências e à dinâmica da participação popular, segundo o autor:

*“... foi explicitado a partir da verificação de várias necessidades colocadas pelo processo do OP: necessidade de maior qualidade e agilidade nas informações prestadas pela prefeitura; necessidade da criação de mecanismos e instrumentos didáticos para o acompanhamento da execução orçamentária e dos projetos de obras/serviços aprovados; necessidade de maior envolvimento dos escalões intermediários da equipe de governo e dos servidores de carreira da prefeitura no processo do OP e a necessidade de adequar melhor o trabalho de planejamento estratégico às exigências e ao cronograma do OP.”*

Além da inexistência de estudos de casos específicos sobre reformas administrativas e financeiras estimuladas pelo OP, outra limitação de análise dessa variável é que, em geral, os trabalhos existentes se concentram em análises da redistribuição de renda apenas nos períodos em que os municípios adotaram o OP, sendo escassos os trabalhos que estendem suas análises a períodos em que esses municípios não praticavam o OP; nesses trabalhos, fica comprometida a possibilidade de avaliar comparativamente o grau de redistribuição do OP em relação a outras práticas de gestão do orçamento público, num mesmo município.<sup>68</sup>

No entanto, os estudos citados contribuem valorosamente para i) desmistificar a capacidade financeira enquanto responsável exclusiva da capacidade do OP de realizar as

---

<sup>67</sup> Marquetti e Campos (2008:27) descrevem que “...a existência de canais de participação popular na gestão pública não representa uma garantia de que serão empregadas políticas redistributivas”, ao analisarem a participação popular em Pelotas (RS), entre 1984-1985.

<sup>68</sup> Mesmo sobre o OP de Porto Alegre, caso que pelo seu pioneirismo foi objeto de inúmeros estudos, como aponta Marcelo Kunrath Silva e constata em sua tese de Doutorado, “é significativo que na extensa bibliografia sobre o OP de Porto Alegre, por exemplo, praticamente não são abordados aspectos e processos anteriores ao governo da “Administração Popular”. (2001:26)

obras e serviços demandados em seus espaços; ii) estreitar a relação entre a capacidade político-administrativa do OP e a dimensão da vontade política do grupo dirigente; e iii) sustentar a tese de que o OP é uma prática política que dá possibilidades claras de inverter prioridades no que tange os investimentos públicos.

#### 4.1 Participação popular como forma de distribuição de recursos públicos

A inovação democrática do Orçamento Participativo é que, ao se constituir enquanto um novo centro decisório (Genro e Souza 1997), ele traz, para a cena política, atores historicamente excluídos dos processos de produção de decisões sobre políticas públicas.

Leonardo Avritzer (2008: 59-60), ao analisar os diferentes desenhos institucionais de instituições participativas<sup>69</sup> como orçamentos participativos, conselhos de políticas e planos diretores municipais, concluiu que “Não existem dúvidas de que os desenhos de baixo para cima<sup>70</sup> como o OP são os mais fortemente democratizantes e distributivos”.

Nesse mesmo sentido, Marquetti e Campos apontam que “das inovações<sup>71</sup>, foi o OP que teve maior capacidade de empoderar a população de menor renda e de ‘inverter prioridades’, privilegiando os investimentos públicos e a oferta de serviços públicos nas regiões mais carentes das cidades.” (2008:14). Contribui com essa idéia a constatação de Sánchez sobre a capital paulista que demonstra que “os territórios da participação e da vulnerabilidade social mostram grande homologia” (2004:430).

Outra característica relevante, identificada em alguns casos de OP, é a tensão criada no padrão de distribuição dos recursos públicos, tensão esta que tem provocado, por meio de um deslocamento consciente, uma redistribuição de “recursos dos estratos sociais de alta renda para os de baixa renda” (Moraes: 2008:115); corrobora com essa análise o caso do OP da capital paulista, onde Félix Sánchez relata que: “examinando a distribuição dos recursos orçamentários alocados por distrito administrativo da cidade entre 2001 e 2003, é possível entender a magnitude da inversão de prioridades de investimentos em serviços e obras que o OP ajudou a alavancar” (2004:447).

Esse padrão de alocação de recursos públicos tem sido denominado, por muitos autores, de política pública redistributiva. (Genro e Souza 1997; Lüchmann 2002; Santos 2002; Frey 2000; Brugué e Goma 1998).

---

<sup>69</sup> A análise de Avritzer sobre as referidas instituições participativas se dá sobre os municípios de casos de Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte e Salvador.

<sup>70</sup> Entende-se enquanto *desenho institucional de baixo para cima*, “uma forma aberta de livre entrada e participação de atores sociais capaz de gerar mecanismos de representação da participação.” (Avritzer 2008:44).

<sup>71</sup> Os autores se referem às “inovações institucionais que buscam associar o funcionamento do estado aos interesses de setores da população de menor renda”.

Ao se constituir como um espaço de negociação entre Estado e Sociedade, exigindo reconhecimento mútuo entre as partes, fazendo-as operar numa lógica orientada pela geração de resultados positivos para a sociedade como um todo, o OP se configura como um espaço de participação democrática e de deliberação de políticas públicas que tendem a assumir um caráter redistributivo, tornando-se uma potencial alternativa de resistência ao modelo hegemônico de globalização marcado pela exclusão social. “Inserido neste contexto de ajustes neoliberais, o OP, mesmo frente ao robustecimento dos problemas sociais constitui-se como mecanismo de inversão de prioridades sociais” (Lüchmann 2002:187).

A intencionalidade de promover uma política pública redistributiva, democratizando a distribuição dos recursos destinados aos investimentos, sejam eles, obras, serviços ou programas, estaria anunciada já nos princípios que estrutura a participação popular no OP<sup>72</sup>, estrutura marcada por uma relação democrática tripartite, sendo seus pilares: a participação popular, o processo deliberativo e a concretização das obras e serviços; para Santos (2002:514), “devido à preocupação central [do OP] com a natureza democrática da distribuição, o OP pode ser considerado o *embrião* de uma democracia redistributiva”.

Como vimos nos capítulos sobre a Vontade Política, Associativismo Civil e Desenho Institucional, as duas primeiras variáveis são explicativas do processo de implantação, ampliação e consolidação do OP, enquanto a variável Desenho Institucional pode ser considerada um indicador da correlação de forças e interesses existentes na sociedade e que perpassam o Estado em torno do OP. Por sua vez, a variável Capacidade Redistributiva, Administrativa e Financeira pode ser considerada, com algumas ressalvas, um indicador tanto da “correlação de forças” supracitada quanto do compromisso governamental de execução das decisões produzidas via OP<sup>73</sup>; as ressalvas se fazem necessárias, pois os municípios possuem grande dependência financeira atrelada às políticas tributárias e

---

<sup>72</sup> Segundo Boaventura de Sousa Santos (2002:467) “...o OP possui uma estrutura de participação com três princípios básicos, são eles: A) todos os cidadãos, acima de 16 anos, têm o direito de participar; B) a existência de combinação entre as regras da democracia participativa e as da representativa; C) distribuição dos recursos a serem investidos de acordo com um método que conjuga “critérios gerais” (definidos pelos participantes) e “critérios técnicos” (viabilidade técnica, jurídica, financeira, ambiental, entre outras).”

<sup>73</sup> No âmbito local, fatores como: i) desdobro de crises fiscais estaduais ou federais, ii) alterações do plano de carreira e cargos da prefeitura, iii) revisão da estrutura administrativa, iv) mudanças na política salarial, bem como v) aumento de custeio, como ex.: aumento dos serviços prestados pela prefeitura sem um planejamento estratégico de médio e longo prazo; podem reduzir a capacidade do município de gerar novos investimentos, inviabilizando a realização das demandas priorizadas via OP.

fiscais dos estados e da União, como exemplos: os repasses estaduais, como o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e o imposto sobre a propriedade de veículo automotor (IPVA); e federais, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dentre outros, o que em tempos de reformas tributárias ou crises econômicas, pode significar a redução de repasses aos municípios, causando desequilíbrios financeiros nos municípios, diminuindo os recursos previstos para execução das demandas do OP.

Merece destaque e uma análise mais atenta sobre essa variável, o fato dela ser um indicador, aos participantes do OP, que atesta a eficiência do OP de inverter a lógica de distribuição dos recursos públicos. Pois, se o município possui uma capacidade redistributiva, administrativa e financeira capaz de executar a maioria das demandas prioritizadas via OP, os participantes desse processo, ao verem os seus custos de participação<sup>74</sup> serem compensados pela execução das decisões coletivas, passam a confiar nesse processo, mantendo, na maioria dos casos, a sua participação. No entanto, em outros casos, como aponta Genro citado por Santos (2002:530), “é freqüente que uma região ou micro região deixe de participar das reuniões e das assembléias depois de suas exigências terem sido satisfeitas”.

As limitações, citadas no início desse capítulo; de i) inexistência de estudos de casos específicos sobre OP e reformas administrativas e financeiras, e de que ii) geralmente os estudos de casos que analisam a inversão de prioridades focam suas análises apenas em períodos de OP, sendo poucos os estudos de casos que estendem as análises para outros períodos; não impedem de identificar nos estudos de casos existentes a tendência do OP a inverter prioridades, quando constata-se que a partir do OP as regiões da cidade com déficit em infra-estrutura urbana, de concentração das moradias de famílias de baixa renda, têm recebido maiores investimentos que as demais regiões da cidade.

Por outro lado, o esvaziamento do OP, motivado pela não execução das demandas prioritizadas em seus espaços, acontece com maior freqüência, demonstrando que quanto menor a capacidade redistributiva, administrativa e financeira de executar as demandas

---

<sup>74</sup> O trabalho dos conselheiros possui caráter voluntário, não havendo remuneração, portanto cabe ao conselheiro e ao segmento, ou região que representa, arcar com os custos de locomoção para as reuniões do OP. São entendidos também como custo de participação, o tempo que o conselheiro e o segmento, ou região que representa, dedicam para participar do OP e para realizar, em seus espaços, discussões sobre o OP.

priorizadas via OP, maiores são as chances do processo perder a credibilidade dos participantes. “Esse vínculo da participação à distribuição é, sem dúvida, uma das virtudes do OP, mas talvez também sua limitação” (ibidem). Dito de outra maneira, o sucesso da democracia participativa promovida pelo OP está fortemente comprometida pela efetivação da democracia redistributiva, uma vez que “dificuldades financeiras podem impedir que o OP desempenhe seu papel redistributivo” (Marquetti e Campos 2008:23).

Assim, Marquetti (2008:50) aponta que a crise fiscal de 2001 em Porto Alegre acarretou uma menor capacidade de realizar demandas decididas no OP, ocorrendo uma redução de 24% da participação popular nos espaços do OP entre 2002 e 2004. O mesmo movimento já havia ocorrido na capital gaúcha nos primeiros anos do OP, como retrata Santos (2002:517), onde houve uma redução de 25% entre o primeiro e segundo ano.

Comportamento semelhante aconteceu em outros casos de OP como em Belém do Pará, onde “à medida que mais demandas eram aprovadas no transcorrer dos anos, acumulava-se o número de obras e serviços não-realizados, o que gerava frustração das expectativas por parte da população, reduzindo a credibilidade do OP em Belém” (Moraes, 2008:127) e em Barra Mansa – RJ, onde conforme minucioso estudo de Ângela Neves (2006:126-127):

*“houve intensa participação popular no primeiro ano – com a participação de 160 entidades e 127 de 6.500.000 pessoas –, no segundo, com a não execução das obras previstas, a população foi paulatinamente ficando descrente e perdendo a confiança no projeto participativo.”*

Tendo seu sucesso vinculado à efetivação da democracia redistributiva, pois não basta participar diretamente, e/ou eleger representantes, e deliberar sobre as prioridades do bairro, região e cidade, é preciso que ocorra a materialização das decisões em obras, serviços ou programas, havendo o risco da redução da participação popular nos espaços do OP. Marcelo Kunrath Silva no seu estudo sobre a participação popular no OP de Porto Alegre destaca que:

*“A eficácia da participação é diretamente dependente da existência de condições materiais e financeiras de atendimento das demandas definidas pela população participante, o que constitui um limite objetivo às propostas participativas (...) A consequência da incapacidade de ação governamental tende a traduzir-se em desmobilização e esvaziamento dos processos participativos.” (Silva 2001:78).*

Outro aspecto, não menos importante, é a dimensão simbólica desse processo de redistribuição que, ao promover a redistribuição de recursos e bens materiais, estimula o acesso a bens simbólicos de parcelas da sociedade brasileira que foram historicamente excluídas ou debilitadas nos processos de participação política nos espaços públicos (Marquetti e Campos 2008). Por meio do OP, “a população de menor renda aprendeu a demandar maior igualdade com a participação” (Marquetti, 2008:53), ou seja, a participação popular no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas pode induzir não apenas a uma melhor redistribuição dos recursos públicos, como também, embora limitado e por vezes contraditório, a um processo de redistribuição de poder político a atores sociais historicamente marginalizados.

Pedro Pontual (2001:7), ao avaliar o OP de Santo André, descreve que “O OP abre, portanto, espaço para que os excluídos assumam a condição de sujeitos do processo de elaboração de ações a favor da inclusão”. Leitura semelhante faz Marquetti (2003: 153-154) sobre o OP de Porto Alegre e aponta que a “democratização do funcionamento do Estado, institucionalizando no poder segmentos pobres e organizados da população, tende a propiciar a inclusão destes setores sociais no processo de desenvolvimento”. Em um estudo mais recente, Marquetti (2008:45-46) vai relativizar o impacto de execução de obras, via OP, numa política redistributiva:

*“... muitas das obras e serviços possuem pouco efeito significativo na renda da população pobre. Seriam necessárias medidas que possibilitassem a essa população ter acesso a programas públicos de geração de renda e à formação de cooperativas de produção.”*

Embora o OP não tenha tido avanços significativos nas questões que envolvem a democratização nas decisões sobre alternativas políticas como modelos de educação, segurança, saúde pública e outras, ele tem contribuído, dentro dos limites erguidos pela

correlação de forças entre a vontade política da equipe dirigente e a consistência do projeto político democratizante do associativismo civil, para a ampliação e aprofundamento democrático ao possibilitar a institucionalização da participação, no poder, de “segmentos pobres e organizados da população, tendendo a proporcionar a inclusão destes setores no processo de desenvolvimento.” (Marquetti, 2003: 153-154.).

*“O OP representa uma inovação capaz de dar poder a setores pobres da população, os quais nunca tiveram a hegemonia na definição de políticas públicas. A participação de setores sociais de baixa renda é fundamental para que eles tenham prioridade na distribuição dos gastos públicos.”* (Marquetti, 2008:43 )

O caso do OP de Campinas (2001-2004), objeto de estudo de Caetano 2004, revela que, diferentemente da maioria dos casos<sup>75</sup>, o perfil sócio-econômico dos conselheiros do OP de Campinas não expressa o perfil dos setores pobres da população<sup>76</sup>, o que não impediu que o OP de Campinas iniciasse um processo de inversão de prioridades. Uma linha de interpretação que pode auxiliar na apreensão de fenômenos como esse é apresentada por Marcelo Kunrath Silva (2001:42-43), segundo o autor, “o processo de construção da ação coletiva é dependente da intervenção de um pequeno grupo de ativistas, que, mesmo sendo numericamente pouco significativo, pode ter um forte significado social em determinadas conjunturas.” No entanto, compreender as causas de desdobramentos como esse, exige uma análise minuciosa sobre questões que vão desde o papel indutor do governo nos processos decisórios até o processo de constituição dos interesses presentes nos espaços do OP.

A título de exercício de reflexão, no caso do OP de Campinas, a inversão de prioridades poderia ter sido estimulada seja pelos conselheiros de baixa renda que, embora inferior numericamente, poderiam ter no conselho um forte significado social, fazendo com que suas demandas prevalecessem sobre as demais; seja pelo papel indutor que o governo

---

<sup>75</sup> Porto Alegre-RS (Avritzer 2002a, Marquetti 2003 e 2008, Pires 2008), Belo Horizonte-MG (Avritzer 2002a, Pires 2008), São Paulo - SP (Vitale 2004, Campos 2008), Belém - PA (Moraes 2008).

<sup>76</sup> O estudo de Caetano (2004:70) aponta que a maioria dos conselheiros freqüentou a escola, no mínimo, até concluir o ensino médio, estava empregada e trabalhava no mercado formal ou no setor público, possuía renda familiar entre 4 e 8 salários mínimos, participava de algum tipo de associação civil há mais de 5 anos e exercia função de liderança nessa associação.

pode assumir no processo de decisão, apresentando temas e informações que induzam a tomada de decisão pelos conselheiros a favor de investimentos em determinadas políticas públicas, nesse caso de inversão de prioridades; ou, num outro cenário, a inversão de prioridades poderia ter sido estimulada por ambos os fatores anunciados acima.

#### **4.2 Sobre as reformas administrativas**

Um dos problemas freqüentes na implantação do OP tem sido a readequação da máquina administrativa - o uso do termo “máquina administrativa” empobrece o entendimento das relações existentes no interior de uma administração que vão para além das relações mecanicistas que o termo nos conduz a imaginar, doravante, será adotado o termo “organismo administrativo”, o qual se aproxima mais da complexidade e das constantes transformações existentes numa administração. Se num governo “tradicional”, onde imperam práticas clientelistas, patrimonialistas e outras características da cultura política (Holanda: 1936) que a democracia representativa reproduz e reforça, há uma dada lógica na execução orçamentária, com a implantação do OP, o organismo administrativo tende a operar sob outra lógica que exigirá maior agilidade no processo de elaboração, definição e execução orçamentária, devido à publicização e ao comprometimento do Estado perante as reivindicações da Sociedade Civil.

Essa readequação do organismo administrativo vai exigir da Vontade Política empenho no processo de redesenho institucional do Estado, com objetivo tanto de romper com a compartimentalização das Secretarias e espaços de participação, instituindo práticas e procedimentos que permitam um diálogo permanente que transcenda as habituais relações verticais e setoriais, alcançando relações horizontais e transversais; quanto de progredir no processo de institucionalização de espaços de co-gestão, com objetivo de avançar na democratização das relações, seja as que acontecem no interior do próprio Estado, sejam as relações entre Estado e sociedade.

O estudo de Ângela Neves (2006:31), no qual a autora aborda “os dilemas e desafios da participação popular”, corrobora a passagem anterior, no que tange a necessidade do Estado se readequar à co-gestão, ao apontar que:

*“a crítica da esquerda à centralização e à burocratização do Estado traz a proposta de novo desenho institucional na relação entre Estado e sociedade mediante a construção de uma Reforma do Estado que buscasse a democratização e a construção de novo formato em processos de co-gestão.”*

No mesmo sentido, de mudanças no desenho institucional do Estado, aponta o estudo de Maria Auxiliadora Gomes sobre o caso de OP de Belo Horizonte – MG:

*“a mais contundente destas mudanças diz respeito à ruptura com a lógica fragmentada de atuação destas instâncias, o que passa a exigir a defesa/ e ou acompanhamento dos programas a partir de uma abordagem intersetorial, de uma visão abrangente dos problemas e da formulação de políticas propostas para o seu enfrentamento.”* (Gomes, 2005:61)

O caso do OP de Campinas - SP, gestão 2001-2004, objeto de estudo de Caetano (2004:53-54), demonstra uma iniciativa do governo de avançar no processo de redesenho institucional do Estado, democratizando as relações internas do governo, a partir da criação, pela Coordenadoria Especial de Participação Popular e do Orçamento Participativo, de um arranjo administrativo denominado de “Interface”, cujo objetivo era estreitar o diálogo entre os diversos órgãos da prefeitura, no intuito de:

*“... promover a partilha de informações referentes às Secretarias, Departamentos, Administrações Regionais, Sub-Prefeituras, Coordenadorias e outros organismos do Poder Executivo, buscando tanto evitar que possíveis entraves burocráticos prolonguem, ou até mesmo impeçam, a execução orçamentária de uma determinada prioridade do OP, quanto detectar os entraves que a atual administração enfrenta para implantar o seu projeto político e quais as mudanças necessárias e possíveis que viabilizariam o aprofundamento desse processo.”*

Estudos de Wampler (2004) e Sánchez (2004) sobre a cidade de São Paulo descrevem que, junto com o processo de implantação do OP, a prefeitura municipal engendrou um processo de descentralização do poder político-administrativo por meio da implantação de Sub-prefeituras, no intuito de aprofundar a discussão e gestão democrática do território.

Denise Vitale (2004b:18) chama a atenção para o fato da modernização administrativa engendrada no governo de Marta Suplicy na cidade de São Paulo, durante a gestão 2001-2004, não ter vinculado o processo participativo aos órgãos centrais do planejamento urbano e à ação de governo. Desdobramento semelhante, no que tange a viabilização do OP no governo, já havia ocorrido na gestão de Luiza Erundina, onde:

*“a vontade política presente no governo não se traduziu em uma metodologia de deliberações populares e distribuição dos recursos, instituída sistematicamente ano a ano, tal como o OP viria a oferecer nos anos seguintes em outros municípios e em São Paulo em 2001.”* (Vitale 2004b: 10).

Os trabalhos de Carvalho e Felgueiras (2000:69), ao avaliarem o impacto do OP sobre a lógica dos governos de Santo André, Ribeirão Pires e Mauá, apontam, também, para a necessidade de construir viabilidades institucionais a fim de que o OP se efetive:

*“A produção de informações e a construção de um programa efetivamente coletivo de governo, exigem um planejamento estratégico de governo e uma profunda reforma administrativa. É muito difícil avançar nas práticas de controle social sobre o Estado sem alterar, ‘com a mesma intensidade e a mesma energia’ o funcionamento da máquina administrativa, ‘requalificando os funcionários e democratizando os procedimentos.”*

Dentre os casos analisados, os estudos sobre o OP de Belo Horizonte – MG apontam com maior ênfase a relação entre OP e o planejamento urbano, por ex.: o estudo de Roberto Pires (2008:73) ressalta a “eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano”:

*“a adoção de um conjunto de critérios técnicos e indicadores, que propicia uma articulação entre a participação popular e a gestão urbana em Belo Horizonte, dota o OP de um grau sem precedentes de previsibilidade e ordem no processo participativo.”*

Um risco permanente origina-se do fato de que “quanto mais forte é o vínculo entre democracia e justiça redistributiva, mais complexa tende a ser a metodologia que o garante” (Santos:2002;514), pois como observa Pires (2006:73), “corre-se o risco de alienação da

participação e de redução de seu caráter transformador, uma vez que os participantes passam a fazer escolhas limitadas às opções que se enquadram dentro do complexo sistema de regras em vigor”. A título de exemplo: “O caso de Belo Horizonte sugere que um alto nível de eficiência distributiva pode ser obtido por meio da introdução sistemática de critérios técnicos e de indicadores na metodologia de distribuição dos investimentos” (Pires, 2008:73).<sup>77</sup>

Embora a sofisticação na metodologia de distribuição dos investimentos públicos via OP não seja comum para a maioria das experiências, como apontam Ribeiro e Grazia em seu estudo sobre 103 casos de OP (2003:58), “o OP ainda foi muito pouco aproveitado como oportunidade de debate e de negociação de diretrizes para o planejamento da política econômica do município”; vale ressaltar que uma análise atenta sobre os critérios gerais para a redistribuição dos recursos destinados aos investimentos permite ao observador identificar o potencial de inversão de prioridades do OP, assim como averiguar se ele é a expressão de um projeto político do governo orientado por uma política participativa democratizante ou integra um projeto político orientado por práticas políticas predatórias como o assistencialismo, clientelismo, populismo, dentre outras.

Os estudos de casos trabalhados nesse capítulo demonstram, cada qual com sua particularidade, que o OP adquiriu maior transparência no que diz respeito ao seu “caráter central: uma luta política democrática, centrada em torno de diferentes concepções para a distribuição justa de recursos públicos escassos em uma sociedade extremamente desigual” (Santos: 2006;511); mantendo como permanente o desafio do OP avançar em questões relacionadas a uma Reforma do Estado que viabilize uma gestão participativa que envolva, para além da discussão sobre o orçamento, discussões participativas sobre os principais contratos da Prefeitura, convênios, programas, aprimoramento dos serviços prestados à população, dentre outros.

---

<sup>77</sup> Esses critérios possuem um peso de 49% no processo de definição das prioridades, e o voto popular 51%, segundo Pires 2008:68.

## Capítulo 5 - sobre o Desenho Institucional de alguns casos de OP no Brasil

### Índice:

5. Sobre o “Desenho Institucional” em alguns casos de OP no Brasil.....	125
5.1 Desenho institucional enquanto indicador do nível de institucionalização da correlação de forças existente na relação entre governo e setores da sociedade civil locais .....	127
5.2 Principais instâncias do Orçamento Participativo .....	130
5.2.1 Assembléias Populares Regionais e Temáticas .....	135
5.2.2 Primeira Rodada de Assembléias Populares .....	136
5.2.3 Segunda Rodada de Assembléias Populares.....	137
5.2.4 Assembléias ou Reuniões Intermediárias .....	138
5.2.5 Trabalhos da Instância Municipal do Orçamento Participativo – Conselho do Orçamento Participativo - COP.....	138

## 5. Sobre o “Desenho Institucional” em alguns casos de OP no Brasil

O surgimento do OP, como visto na parte introdutória desse trabalho, se deu num período marcado por um processo de democratização da sociedade brasileira durante a década de 80, no qual os atores sociais das classes populares, com destaque para os movimentos populares urbanos, tiveram um papel fundamental.

Evelina Dagnino, ao analisar os limites e possibilidades sobre a sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil, aponta que: “O conflito pela partilha efetiva do poder (...) tem um caráter limitado e restrito, sem ampliar-se para decisões sobre políticas públicas mais amplas, que pudessem ter um impacto significativo para a sociedade como um todo” (2002:283); no entanto, mesmo limitadas e restritas, experiências de partilha de poder, como o OP, podem ser consideradas, utilizando conceitos de Poulantzas<sup>78</sup>, *uma condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe na ossatura material institucional do Estado*, o que nos permite ousar a teorizar que os limites, possibilidades e desafios do OP, no que tange a ampliação da cidadania e o aprofundamento da democracia no Brasil, estão delimitados pelos desdobramentos dos conflitos entre o *bloco no poder* e as *classes dominadas*, onde a *condensação material e específica de uma relação de forças entre classes e frações de classe na ossatura material institucional do Estado* está em constante transformação, alterando e sendo alterada por esse conflito entre os interesses do *bloco no poder* e as *classes dominadas*.

O Desenho Institucional do OP, por sua vez, tem sido abordado na maioria dos casos analisados, a *grosso modo*, pelo conjunto de regras, normas, instâncias e momentos do processo participativo desencadeado pelo Orçamento Participativo. No entanto, o Desenho Institucional, longe de ser indiferente ao contexto político, é tanto um produto de diversas variáveis – sendo as mais incisivas a “Vontade Política” e o “Associativismo Civil” que, como vimos em capítulos anteriores, se constituem como elementos constituintes e explicativos do OP, quanto um elemento que, pelas práticas que institui, modela os comportamentos dos atores político-sociais envolvidos. Isto porque a dinâmica do processo do OP conduz seus

---

<sup>78</sup> Conforme Nicos Poulantzas (2000 (1978 1ª edição)) O Estado, O poder, O socialismo.

participantes a um aprendizado<sup>79</sup> que tende a torná-los mais exigentes com relação ao fornecimento dos serviços públicos pelo governo local, além de ampliar a compreensão sobre o funcionamento da “máquina pública”, podendo, no limite, tensioná-la a mudanças que o governo não está disposto a fazer. Nesses casos, é necessário que o desenho institucional, *latu senso*, seja atualizado, incorporando essas demandas ao menos enquanto pauta para o debate público, correndo o risco de esvaziamento de seus espaços por estagnação da abrangência das discussões.

*“As formas de participação da população nas instâncias do OP, as regras sob as quais se dá o processo deliberativo e o caráter distributivo de suas decisões se constituem como fatores determinantes da eficácia e efetividade do OP como um espaço público que, por meio da participação popular, busca avançar no campo das políticas públicas distributivas.”* (Caetano 2004:46)

Desta forma, em virtude da maioria dos estudos de casos concentrarem-se em apresentar o desenho institucional enquanto um conjunto de regras, normas, instâncias e momentos do processo participativo desencadeado pelo OP, e serem poucos os casos que realizam análise do desenho institucional enquanto indicador do nível de institucionalização da correlação de forças existente na relação entre governo e setores da sociedade civil locais; esse capítulo buscará destacar essa última característica da variável Desenho Institucional a partir dos casos de OP das cidades paulistas de Ribeirão Pires e Mauá (Carvalho e Felgueiras 2000); Campinas (Caetano 2004); São Paulo (Vitale 2004b); Piracicaba, Santo André, Rio Claro e Vinhedo (Teixeira e Albuquerque (2006:186-197)); da cidade gaúcha de Porto Alegre (Fedozzi 1997, Genro e Souza 1997, Avritzer 2002a, Santos 2002); da cidade mineira de Belo Horizonte (Avritzer 2002a, Ananias 2005, Gomes 2005); e das cidades catarinenses como Concórdia, Blumenau, Biguaçu, Guaraciaba, Criciúma e Indaial (Borba et al 2006); e Chapecó (Borba et al Rover 2006:6-9).

---

<sup>79</sup> Esse tema foi abordado no capítulo (3) desse trabalho, sob o título “Controle Social do Estado e Processo Pedagógico”.

### **5.1 Desenho Institucional enquanto indicador do nível de institucionalização da correlação de forças existente na relação entre governo e setores da sociedade civil locais**

Corroborando com o entendimento do desenho institucional enquanto indicador da correlação de força entre a vontade política da equipe dirigente e o projeto político democratizante do associativismo civil, num contexto de aprendizado institucional impulsionado pelo OP, destaco a seguir algumas passagens de alguns estudos citados acima:

Carvalho e Felgueiras (2000:33), ao analisarem os casos de Mauá, Ribeirão Pires e Santo André, constatam que o desenho institucional do OP é resultado do encontro dos interesses do governo e sociedade civil e dos projetos políticos em disputa:

*“ao tentar avaliar e comparar estas experiências sentimos que seria necessária uma maior avaliação, investigação e explicitação desses fatores, [clareza do governo quanto ao processo participativo; solidez da cultura participativa da sociedade civil e relações entre governo e partidos e sociedade civil e partidos] que percebemos como determinantes nos formatos e modelos adotados...”*

Nesse mesmo sentido, aponta o estudo de Teixeira e Albuquerque (2006:203) sobre os casos de Piracicaba, Santo André, Rio Claro e Vinhedo, realçando o contexto político em que se dá o OP como determinante do seu alcance e poder partilhado:

*“... promoção de maior ou menor partilha de poder no processo de OP [processo delineado pelo desenho institucional] depende da experiência associativa do município, do tipo de coalização política e dos projetos presentes no governo e na sociedade.”*

Lígia Lüchmann (2002: 143), em sua tese de doutorado sobre as possibilidades e limites da democracia deliberativa, tendo como objeto de análise o OP de Porto Alegre, reforça a tese de que o desenho Institucional é o desdobramento do encontro entre os interesses que perpassam o Estado e a sociedade:

*“Enquanto resultante das articulações entre Estado e sociedade, o desenho institucional, configura-se como o conjunto de regras, critérios e espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democráticos - participativos.”*

Leonardo Avritzer (2002a:30), sobre o caso do OP de Porto Alegre, aponta que até mesmo a idéia do OP – ampliar a participação popular no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas – que antecede o formato que ele assumiria, foi gerada do encontro entre sociedade civil e governo local:

*“É possível, portanto, afirmar que a proposta de Orçamento Participativo foi gerada na interseção entre sociedade civil e administração estatal, o que possibilitou que a identificação de um tema contencioso – no caso, o orçamento – pelos movimentos comunitários de Porto Alegre fosse transformada em uma proposta de participação dos atores comunitários na elaboração do orçamento. É bastante claro que, sem a contribuição decisiva da administração do Partido dos Trabalhadores na implementação da proposta, ela não teria se tornado realidade...”*

E Boaventura de Sousa Santos (2002:500) destaca um aspecto importante do Desenho Institucional, seu caráter provisório, marcado por uma dinâmica interna que estimula mudanças a partir do aprendizado institucional produzido pelos próprios participantes de seus espaços, de forma que essa mesma dinâmica interna seja revista, afim de que se consensue minimamente sobre os encaminhamentos a serem dados aos interesses presentes.

*“A estrutura e o desenvolvimento do OP [caso de Porto Alegre] sofreram transformações importantes desde que ele foi lançado pela primeira vez em 1989. Essa evolução ilustra a dinâmica interna do OP e, acima de tudo, a aprendizagem institucional efetuada tanto pelo estado como pela sociedade civil”*

A passagem a seguir, do estudo de Vitale (2004b:72) sobre o OP da cidade de São Paulo, ressalta a característica do Desenho Institucional enquanto produto do imbricamento dos projetos políticos que perpassam o governo e a sociedade e encontram-se no OP:

*“A ‘democratização da democracia’ [a autora se refere à contribuição do OP] é uma conquista obtida pelos moradores da cidade que a reivindicam, mas também facilitada pelo Poder Público que abre espaços e incentiva a participação. Trata-se de um processo [delineado pelo desenho institucional] que está em permanente construção e requer, tanto do governo, como da população, esforços para a sua preservação e aprofundamento.”*

Já o recente trabalho de Leonardo Avritzer (2008:47) destaca a importância de haver uma articulação coerente entre o desenho institucional assumido e a correlação de força existente entre a vontade política da equipe dirigente e o projeto político democratizante do associativismo civil:

*“o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos.”*

Os estudos trabalhados acima reforçam, em seu conjunto, a tese de que a compreensão da multiplicidade de arranjos possíveis de OP exige a compreensão de como se dá a articulação da multiplicidade de fatores políticos, sociais e econômicos existentes em cada contexto, em que ele, o OP, é adotado.

A partir desta constatação, a análise do desenho institucional pode ter como referência dois tipos ideais, a partir dos quais, conforme a proximidade de uma dada experiência de OP com um dos dois tipos ideais, se tem um indicador de quão consistente é o projeto político participativo democratizante existente no contexto em que se adota o OP.

No primeiro tipo ideal, considerando um contexto mais favorável a práticas políticas participativas democratizantes, o desenho institucional seria marcado pelo encontro de variáveis como: i) tradição associativa de cunho participativo e democratizante e ii) um governo comprometido com a adoção de práticas participativas. Nesse caso, o desenho institucional da participação popular no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas asseguraria: a) poder de decisão à população participante; b) um ciclo de participação preenchido por diversos momentos de encontro entre população e governo; e c) “regras do jogo”, como o regimento interno, enquanto

objeto construído de forma participativa, além de prever revisões periódicas pelos atores envolvidos.

No segundo tipo ideal, considerando um contexto mais conservador, marcado por práticas políticas que reforçam a submissão do associativismo civil aos interesses do governo, o desenho institucional seria marcado pelo encontro de variáveis como: i) associativismo civil caracterizado por uma frágil organização comunitária, ou uma organização permeada por práticas políticas predatórias tais como clientelistas, personalistas, dentre outras; e ii) um governo local pouco comprometido e por vezes desarticulado na adoção da participação popular no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas públicas. Nesse caso, o desenho institucional seria delineado por: a) participação popular com caráter consultivo; b) ciclo escasso de encontros entre população e governo, chegando a haver casos de um encontro anual; e c) “regras do jogo” construídas unilateralmente pelo governo e pouco esclarecidas aos demais atores envolvidos.

Radicalizando, um governo comprometido com o “controle social sobre o Estado” tem como desafio pensar um desenho institucional que permita uma gestão participativa não apenas no processo de produção de decisões sobre investimentos públicos relacionados a obras e serviços (casos de OP), mas que integre, nessa instância, ações que vão desde o processamento dos compromissos de campanha em um plano plurianual (elaboração do plano de governo e realizações de Congressos da Cidade), passando pela definição de programas de políticas públicas (Conselhos Gestores e Conferências Municipais), e chegando até o atendimento ao cidadão das demandas pela “manutenção da cidade” (como a criação de centrais de atendimento ao cidadão, ouvidorias, etc).

## **5.2 Principais instâncias do Orçamento Participativo**

Apresentar todas as variações identificadas de Desenho Institucional do OP tornaria essa seção demasiadamente longa e cansativa, e provavelmente traria poucas contribuições para o debate, uma vez que uma exposição de tal envergadura apenas confirmaria a relação do Desenho Institucional com a correlação de forças e interesses existentes no contexto em que o OP é implantado, trazendo, talvez, peculiaridades de alguns casos. O caminho proposto é apresentar, num primeiro momento, o que tem sido, via de regra, as principais

instituições e os ciclos participativos adotados pelo OP e, num segundo momento, as principais variações no Desenho Institucional, em virtude da mudança da correlação de força e interesses entre governo local e os setores organizados da sociedade.

Ligia Helena H. Lüchmann (2002:113) e Boaventura de Souza Santos (2002:469), ao debruçarem-se sobre a experiência do OP de Porto Alegre, descrevem que a estrutura do OP se dá, em suma, em três conjuntos de instâncias, os quais seriam: 1) executivo municipal e suas respectivas unidades administrativas; 2) instâncias comunitárias dotadas de autonomia face ao governo local; e 3) instâncias de mediação e interação permanente entre as 2 (duas) instâncias anteriores. Embora Lüchmann e Santos estejam se referindo ao caso da capital gaúcha, essa estrutura tende a se repetir na maioria das outras experiências do OP. A seguir, no quadro 1, apresento os principais elementos que têm composto essa estrutura:

**Quadro 1**

<b>Instâncias</b>	<b>Compreende</b>	<b>Função</b>
Executivo municipal	Órgãos internos da administração municipal, como departamentos de planejamento urbano, contabilidade, meio ambiente, assessoria jurídica, relações com a comunidade, dentre outros.	Gerenciar e processar técnico-politicamente as discussões com a comunidade.
Entidades comunitárias autônomas	Associativismo civil local, como sociedade de amigos de bairro, movimentos populares, organizações não governamentais, entidades de classes, dentre outras.	Articular a participação da população nos espaços do OP, bem como a escolha das demandas dos bairros.
Permanentes de mediação e interação	Instâncias Municipais do Orçamento Participativo, como Plenárias Regionais e Temáticas, Fóruns Regionais e Temáticos, e Conselho Municipal do Orçamento Participativo.	Ser um espaço de participação pública no processo de produção de decisões sobre políticas públicas.

As atividades dessas instâncias tendem a seguir um calendário anual, que tem como referência os prazos legais que o poder executivo tem para apresentar o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>80</sup> à Câmara Municipal. O quadro 2 apresenta a divisão do ciclo

---

<sup>80</sup> A Lei Orçamentária Anual é responsável por alocar os recursos orçamentários aos programas e ações de acordo com as previsões da administração municipal para o exercício subsequente, além de definir as receitas

anual do OP em quatro grandes momentos, os quais, com mais ou menos regularidade, têm sido freqüentes nas experiências de OP. Após essas exposições, serão descritas com melhores informações, as instâncias municipais do Orçamento Participativo mais correntes, que compõem o seu ciclo anual.

Quadro 2

Meses	Atividades
Abril Junho	<p>Realização das Assembléias Populares Regionais e Temáticas, em alguns casos há duas rodadas, e, em outros, há reuniões intermediárias entre a 1ª e a 2ª rodada;</p> <p>Eleição de representantes das regiões, em que a cidade foi dividida para as discussões do OP, para compor a Instância Municipal do Orçamento Participativo (IMOP);</p> <p>Eleição de representantes temáticos nos casos em que temas, como saúde, educação, cultura, habitação, etc, são debatidos no OP para compor a IMOP;</p> <p>Definição das demandas que serão negociadas pelos representantes eleitos da população na IMOP.</p>
Julho Setembro	<p>Negociação com representantes da prefeitura e da população sobre as demandas que compõem o Plano de Investimento de Obras e Serviços (PIOS), que, por sua vez, integra o Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA). Em muitos casos, a participação dos representantes da prefeitura tem a função de esclarecer sobre as inviabilidades técnicas, jurídicas, ambientais, financeiras, dentre outras, das demandas indicadas nas assembléias ou reuniões regionais e temáticas. Há também a possibilidade do parecer técnico do representante da prefeitura ser influenciado por uma orientação política do governo;</p> <p>Acompanhamento dos representantes eleitos pela população junto ao poder executivo do ato de entrega do projeto de LOA à Câmara Municipal.</p>
Outubro Março	<p>Acompanhamento, pelos representantes eleitos pela população, do processo de votação do projeto de LOA;</p> <p>Definição/revisão das regras do OP, em muitos casos através da elaboração de um regimento interno que, por sua vez, é revisado freqüentemente, buscando aprimorá-lo;</p> <p>Definição/revisão de quantas e quais serão as regiões e os temas do OP, e qual o seu calendário de atividades;</p> <p>Divulgação das regras e do calendário do OP;</p> <p>Mobilizar a população e entidades da sociedade civil para participarem do OP;</p> <p>Formação das comissões de acompanhamento das execuções de obras e serviços deliberadas no</p>

e despesas da Prefeitura, Câmara Municipal, Autarquias, Fundações, etc; deve ser entregue à Câmara Municipal, na maioria dos casos, até 30 de setembro de cada ano.

OP. Na maioria dos casos, a responsabilidade pelo acompanhamento é da IMOP, como o Conselho do Orçamento Participativo, dos técnicos da prefeitura, ou de ambos os anteriores.
--

No quadro 3 a seguir, apresenta-se uma síntese da estruturação do OP nos níveis “básico”, “intermediário” e “máximo” em relação aos momentos de encontro entre sociedade e governo local, elaborado a partir de dados da pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), em 2002. Mesmo no nível máximo de momentos de encontro entre governo local e sociedade, não é garantido que o princípio da “partilha de poder” esteja sendo objeto de disputa nos espaços do OP; para essa verificação se fez necessário o cruzamento dessas informações com os principais objetivos dos momentos estruturais do OP, que acontecem nos 3 níveis apresentados.

Quadro 3 (Fonte: Ribeiro e Grazia 2002:46-53)

BÁSICO	INTERMEDIÁRIO	MÁXIMO	Freq. (%)	Três principais objetivos (freq. %)
		Reuniões com entidades da sociedade civil	38,8%	
	Reuniões por bairro	Reuniões por bairro	43%	
		Reuniões por micro-região	24%	
Reuniões por região	Reuniões por região	Reuniões por região	74%	1) Eleger os representantes (82%); 2) Deliberar sobre prioridades regionais (75%); 3) Prestar contas do ano anterior (74%).
	Visita às prioridades escolhidas	Visita às prioridades escolhidas	49%	
		Reuniões de delegados por região	33%	
Reuniões municipais temáticas	Reuniões municipais temáticas	Reuniões municipais temáticas	55%	1) Discutir políticas setoriais (75%) 2) Indicar necessidades municipais por temática (63%); 3) Deliberar sobre as necessidades municipais por tema (60%).
		Reuniões Municipais de Delegados	39%	
Reuniões do Conselho Municipal do OP	Reuniões do Conselho Municipal do OP	Reuniões do Conselho Municipal do OP	70%	1) Deliberar prioridades municipais (69%); 2) Definir regras de participação (68%); 3) Deliberar prioridades regionais (53%).
		Congressos do Orçamento Participativo	28%	

### 5.2.1 Assembléias Populares Regionais e Temáticas

As assembléias, enquanto espaços públicos de negociação e disputa por projetos políticos, permitem um momento de negociação e conflito entre os atores políticos envolvidos, propiciando a esses a possibilidade de “viver a experiência de aprender a construir a legitimidade dos seus argumentos respaldados não em interesses específicos, mas no interesse comum.” (Grupo de Estudos sobre Construção Democrática, 1998-1999: 89).

As Assembléias Regionais (ARs) surgem no OP de Porto Alegre enquanto uma proposta das associações de moradores, que pretendiam, por meio de deliberação direta em nível regional, exercer controle no processo de produção de decisões sobre o orçamento municipal (Avritzer 2002:30). Para Tarso Genro (1997:12), estava sendo criado “um novo *centro decisório* que, juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo ‘espaço público’”. É importante ressaltar que essa sentença de Genro não é válida para a grande maioria dos casos de OP, já que os representantes da população emitem a decisão final sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual enviada à Câmara Municipal em apenas 31% dos casos analisados por Ribeiro e Grazia (2002:94), sendo algum órgão da prefeitura e/ou o Prefeito quem decide em 77% dos casos; como a resposta admitia múltipla escolha, em 12% dos casos foi assinalado que a decisão final cabia tanto à prefeitura e/ou ao Prefeito, quanto a uma instância municipal do OP.

As Assembléias temáticas (ATs) tiveram origem em Porto Alegre, em 1994<sup>81</sup>, após cinco anos de experiência do Orçamento Participativo (OP), os quais demonstraram que o arranjo para a deliberação das prioridades do município, no âmbito das regiões, dava ao OP um caráter “bairrista”, “immediatista”, tornando-o assim um alvo de críticas da oposição, que alegavam que ele era uma fórmula eleitoreira<sup>82</sup>, embora menos clientelista. Como a base de participação era regional, as discussões que englobavam a cidade como um todo se tornavam muito limitadas, assim como as políticas setoriais e estratégicas para a cidade. O OP era mais atrativo às classes populares e aos moradores de bairros de precária infra-

---

<sup>81</sup> Cf. BAIERLE, Sérgio Gregório. (2000:201 - 205).

<sup>82</sup> Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa. (2002:506 - 507).

estrutura e carência em equipamentos públicos, em detrimento de outras parcelas da população que, por não terem demandas de caráter “imediatista”, como asfalto, saneamento básico, creche, posto de saúde, etc, não viam no OP a possibilidade de terem suas demandas atendidas.

No entanto, como a proposta do OP era ser uma forma de governo dos trabalhadores para toda a cidade<sup>83</sup>, ao não tratar, em seu *lócus*, problemas menos imediatistas e com tendência a ter um caráter global e estratégico, ele se tornava uma esfera de partilha de poder cujo desenho institucional negligenciava as demandas de uma parcela importante, política e economicamente, da população. As ATs surgem, portanto, com o intuito de:

*“... romper o paroquialismo das demandas típicas do processo, localismo esse que estaria impedindo o debate (e decisões) sobre a cidade como um todo, desta forma impedindo o planejamento global e a tomada de decisões mais gerais, para além do imediatismo das demandas puramente locais”* (Navarro, 2003:5).

E, desta forma, poder tratar, em seu âmbito, temas mais gerais que alcançassem o interesse de uma grande maioria da população, abordando problemas comuns da cidade, além de haver a possibilidade de discutir, em seus espaços, programas e projetos de médio e longo prazo com a população: “...a população passou a discutir e decidir juntamente com o governo, não só os investimentos regionais e as obras estruturais para toda a cidade, mas também, as políticas e os gastos de serviços” (Genro e Souza:1997:54). Com esse novo formato, a idéia era de que o OP passaria a ser atraente a outros segmentos da sociedade e não apenas aos moradores de bairros periféricos.

### **5.2.2 Primeira Rodada de Assembléias Populares**

O governo frequentemente tem utilizado a primeira rodada de assembléias populares para prestar contas à população das obras e serviços realizados na região pelo OP, o que ocorreu em 74% das ARs realizadas pelas experiências analisadas por Ribeiro e Grazia (2002). Quando se trata do primeiro ano do OP, o governo apenas apresenta a

---

<sup>83</sup> Cf. GENRO, Tarso. (1995:200) Poder Local Participação Popular Construção da Cidadania. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, Nº 1.

situação financeira do município e os recursos que estariam disponíveis para a deliberação no OP. Em muitos casos, ocorreu, também na primeira rodada, a eleição de representantes da região ou do tema (82%). Como a regra utilizada para eleição leva em consideração o nº de presentes nas plenárias (sendo uma proporção que varia de 1:10 a 1:20 dos representantes eleitos para cada presente) e como uma região é composta por vários bairros, o bairro que tiver uma maior mobilização da população poderá eleger um maior número de representantes para defender suas demandas.

Outros objetivos das primeiras rodadas de assembléias populares têm sido o levantamento das demandas regionais em 66% das ARs e das demandas temáticas em 63% das ATs, e a indicação das prioridades municipais em 55% dos casos das ARs e 60% das ATs (Ribeiro e Grazia 2002:46-48).

Nos casos em que se adota apenas uma rodada de assembléias populares, as prioridades regionais foram deliberadas em 75% dos casos e as temáticas em 60%. Nas ATs, a discussão sobre políticas setoriais ocorreu em 75% dos casos.

### **5.2.3 Segunda Rodada de Assembléias Populares**

Nos casos em que se adotam duas rodadas de Assembléias Populares, é durante a segunda rodada que os representantes eleitos na primeira rodada apresentam as prioridades definidas nas assembléias e reuniões intermediárias, é nesse momento também que são eleitos, em alguns casos, dentre os representantes da respectiva Região ou Temática, os representantes - conselheiros ou delegados - que comporão a Instância Municipal do Orçamento Participativo, como o Conselho do OP (COP). A regra que tem sido seguida é eleger o mesmo número, freqüentemente 2 titulares e 2 suplentes, de conselheiros ou delegados por região ou tema.

O mandato dos conselheiros tem variado (Ribeiro e Grazia 2002:69): um ano com direito a uma reeleição em 45% dos casos, um ano em 12% dos casos, dois anos com direito a uma reeleição em 8% das experiências, e, em 6% dos municípios com OP, o mandato é de dois anos sem reeleição. Se, ao definir a duração do mandato em dois anos ou ao permitir a reeleição quando o mandato é de um ano, busca-se permitir que o acúmulo de conhecimento que o conselheiro obteve no primeiro ano melhore o seu desempenho durante os anos seguintes, ao prever a reeleição para os casos de mandato de um ano e ao

não permitir a reeleição para os mandatos de dois anos, o peso é dado para a questão da renovação das lideranças comunitárias na instância dos OPs.

#### **5.2.4 Assembléias ou Reuniões Intermediárias**

Dentre os 103 casos de OP analisados por Ribeiro e Grazia, 23% adotam um momento intermediário, entre a 1ª e a 2ª rodada de plenárias populares, onde os representantes da população eleitos na 1ª rodada de plenárias populares irão, juntamente com agentes da prefeitura:

A) Articular e propor outras reuniões intermediárias envolvendo a comunidade local, quando se tratar de uma região, e os interessados num tema, quando se tratar de uma temática, para definir, em 96% dos casos (Ribeiro e Grazia 2002:49), as prioridades temáticas e regionais.

B) Eleger os representantes para representar os bairros nas instâncias municipais do orçamento participativo em 75% dos casos pesquisados (Ribeiro e Grazia 2002:49);

C) Incentivar e organizar a população de forma a assegurar a maior participação possível nas reuniões intermediárias, que devem ser abertas a todos os moradores da região (caso das regionais) ou a todos os interessados no tema (caso das temáticas).

Os papéis dos governos tendem a ser o acompanhamento das reuniões intermediárias, dando informações, prestando esclarecimentos e suporte técnico necessários para a realização dos trabalhos, o que, como dito anteriormente, não está isento de convicções e orientações políticas.

#### **5.2.5 Trabalhos da Instância Municipal do Orçamento Participativo - Conselho do Orçamento Participativo - COP**

Como dito anteriormente, o Conselho do Orçamento Participativo é composto por representantes eleitos nas assembléias populares regionais e temáticas e por representantes do governo, e majoritariamente seu caráter tem sido consultivo. Na pesquisa realizada por Ribeiro e Grazia (2002:94) com 103 municípios que implantaram o OP nas gestões 1997-2000, a decisão final do projeto de Lei Orçamentária Anual é de um órgão da prefeitura ou do Prefeito em 77% dos casos, e a decisão é da instância Municipal do Orçamento Participativo em apenas 31%. Referências como essas têm feito surgir

questionamentos tais como qual o poder realmente partilhado pelos governos através do OP, a participação é como voz ou como “empoderamento”; como questiona Celina Souza (2001) em seu trabalho sobre “Construção e Consolidação de Instituições Democráticas - papel do Orçamento Participativo”.

Para a autora, experiências do OP, como as de Porto Alegre e Belo Horizonte, diferentemente dos órgãos multilaterais que entendem a participação enquanto voz no processo decisório, significam a participação enquanto “dar poderes aos pobres para que eles: a) tomem consciência das iniquidades e injustiças (crescimento da consciência política); e b) reformem os sistemas político e social pela via da ação coletiva.” (Souza, 2001:89).

O COP é a instância do OP em que as prioridades apresentadas, seja durante as primeiras rodadas das assembléias populares regionais e temáticas, seja nas segundas rodadas, são debatidas, negociadas e podem compor o Plano de Investimento de Obras e Serviços (PIOS) da Lei Orçamentária Anual (LOA); essa função é freqüente em 69% dos casos analisados por Ribeiro e Grazia (2002:49). O fato de uma dada demanda ter sido eleita prioridade por uma determinada assembléia regional ou temática não garante que ela comporá o PIOS, pois: a) caso as prioridades apontadas em todas as assembléias regionais e temáticas extrapolem a capacidade de investimento do município, isso irá requerer um amplo processo deliberativo, de intensas negociações e de calorosas disputas, que determinará quais dentre as prioridades levadas ao IMOP serão contempladas no PIOS; e b) como, em 77% dos casos, é o governo quem decide, e a decisão final, por uma prerrogativa constitucional, é da Câmara Municipal de Vereadores, a demanda pode ser substituída por uma outra político-estrategicamente mais interessante a esses poderes.

Na maioria dos casos de OP, tem sido adotado um arranjo que articula critérios técnicos e regras objetivas com o debate político. A pesquisa de Ribeiro e Grazia (2002:93) aponta como critério mais freqüentemente utilizado, a principal prioridade apontada pela região com incidência em 72% dos casos, em segundo lugar, com 45%, figura a carência de infra-estrutura pública na região, seguida pelo grau de participação dos representantes com 32%; outros critérios como população a ser beneficiada com o atendimento da demanda, índices que medem a qualidade de vida urbana da população, dentre outros, chegam a 27%.

Há casos também em que o governo apresenta a proposta para votação da população, esse critério é utilizado com frequência em 16% dos casos.

Gráfico13 (Fonte: Pesquisa Ribeiro e Grazia 2002)

Tem sido atribuído ao COP, além da definição das prioridades que poderão compor o PIOS:

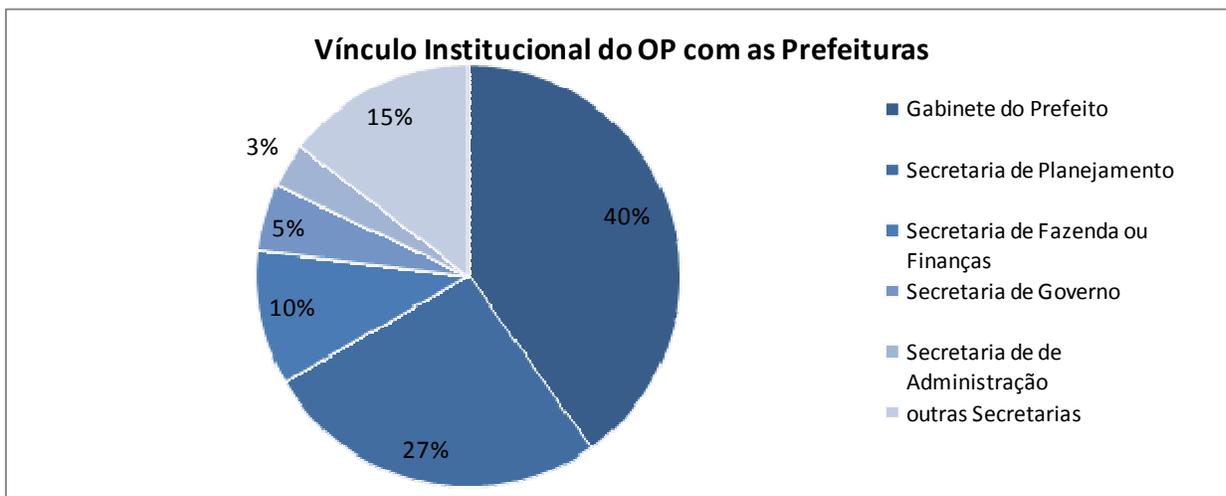
- a) Definir as regras de participação, apontada como principal objetivo das reuniões dos COPs, em 68% dos casos (Ribeiro e Grazia 2002:49);
- b) Acompanhar a entrega da LOA na Câmara Municipal, que, via de regra, tem o dia 30 de setembro como prazo limite;
- c) Acompanhar a execução das obras aprovadas no ano anterior, em 68% dos casos analisados (Ribeiro e Grazia 2002:101);
- d) Acompanhar os debates sobre o Orçamento na Câmara Municipal, que deverá aprová-lo até o dia 31 de dezembro **de cada ano**;
- e) Sistematizar as obras e serviços que deverão ser realizados no ano seguinte e acompanhar a execução orçamentária depois de aprovada;
- f) Acompanhar o processo de organização do OP no ano seguinte.

Um dos indicadores, com o qual se pode aferir o compromisso dos governos locais com a implementação, consolidação e ampliação do OP, é o vínculo institucional dos órgãos das prefeituras responsáveis pela coordenação do OP. O maior vínculo institucional, identificado pela pesquisa de Ribeiro e Grazia (2002: 44), foi com o gabinete do prefeito, citado em 47% dos 103 casos de OP analisados em 2002, o que, se por um lado, demonstra a importância que a administração dá ao OP, utilizando a autoridade do Prefeito para poder “contribuir na construção de novas formas de gestão pública”, por outro lado, acena para a possibilidade do OP ser apenas “uma roupagem nova às formas tradicionais de gestão já existentes”. O gráfico 14, a seguir, reproduz os dados da referida pesquisa.

Há outros casos, apontados por Ribeiro e Grazia, em que o vínculo institucional do OP se dá a órgãos como as secretarias de Políticas Sociais, de Ação Comunitária, e de Educação. Vínculos esses que indicam a concepção do OP enquanto uma Política Social,

distanciando-o “das decisões concernentes à própria construção política-econômica do orçamento” (ibidem).

Gráfico14 (Fonte: Pesquisa Ribeiro e Grazia 2002)

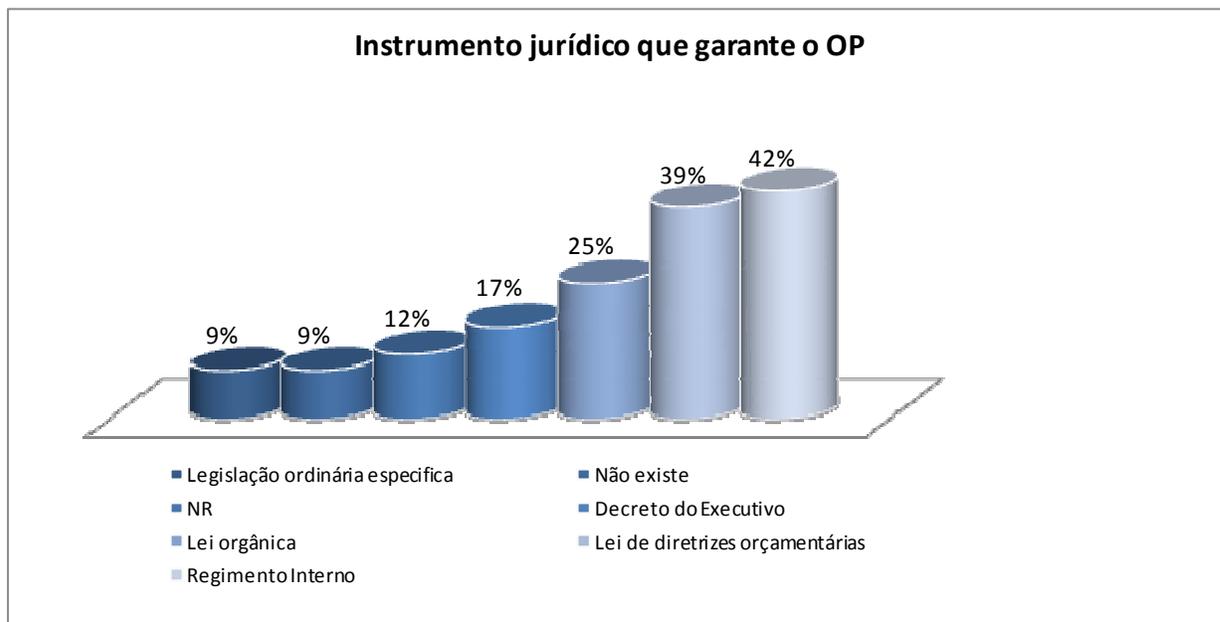


Outro indicador, que contribui para a avaliação do compromisso governamental com o OP, é a identificação de qual instrumento jurídico é utilizado para garantir a existência do OP. Quanto mais frágil o instrumento jurídico, como um regimento interno ou um decreto do executivo, maior é a vulnerabilidade do OP às variações das correlações de forças que perpassam o Estado. Por outro lado, a aposta que se faz é que a institucionalização do OP não se daria pela via formal, mas pelo processo e pelas práticas políticas que busca instituir. Há também leituras que avaliam que a institucionalização jurídica do OP poderia vir “engessar” um processo que está em constante transformação e em busca de aprimoramento. Denise Vitale (2004a:2) apresenta um criterioso estudo sobre a institucionalização jurídica do OP, no qual ela registra que:

*“A idéia geral é a de que o OP depende principalmente de vontade política, não sendo a determinação legal que garantiria sua implementação. Ao contrário, a regulamentação pelo legislativo poderia restringir e ‘engessar a experiência’... ‘A regulamentação legal da experiência daria aos vereadores poder de decidir sobre os termos dessas questões, bem como codificá-las, como e quando entendessem necessário.’”*

Ribeiro e Grazia (2002:80) apresentam uma tabela com os principais instrumentos jurídicos adotados pelos casos de OP, reproduzo essas informações no gráfico abaixo:

Gráfico15 (Fonte: Pesquisa Ribeiro e Grazia 2002)



Os instrumentos jurídicos apontados acima explicitam a garantia legal do OP a nível local, no entanto, a sua legalidade parte de princípios constitucionais, independentemente de legislação específica para exercer seu potencial de instrumento participativo no processo de produção das leis orçamentárias. O estudo de Vitale (2004a:6) demonstra que, embora a competência constitucional (art. 61, II, b da Constituição Federal) de elaboração das leis orçamentárias, como é o caso da LOA, seja privativa do poder executivo local, esse processo deve seguir os parâmetros descritos desde a Constituição Federal que “aponta para a necessidade dos instrumentos representativos serem complementados pelos participativos, o que deve ser aplicado no momento de elaboração dos orçamentos públicos e ao controle de sua execução”, passando pela lei de responsabilidade fiscal (LRF) que: “determina o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 48)”, até o Estatuto da Cidade que:

*“prevê a gestão democrática das cidades por meio da participação popular (art. 2º, II) elencando como um dos instrumentos a gestão orçamentária participativa (art. 4º, II, f), realizada, no âmbito municipal, com debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (art.44).”*

E, mais adiante, conclui Vitale (2004a:12):

*“Se o OP é uma forma de implementar princípios e diretrizes constitucionais e infra-constitucionais, não é a ausência de previsão legal específica que tornaria suas definições menos presentes no ato decisório do administrador público. A não adoção das deliberações populares, sem motivação, torna o ato ilegal.”*

Em suma, o desenvolvimento desse capítulo demonstrou que o entendimento da variável Desenho Institucional, exige a compreensão do conjunto de regras, normas, instâncias e momentos do processo participativo desencadeados pelo Orçamento Participativo enquanto um indicador da consistência do projeto político participativo local; pois longe de ser indiferente ao contexto político, o desenho institucional demonstrou-se um produto correlação de forças existente na relação entre governo e setores da sociedade civil locais; outro aspecto que merece destaque é que a variável desenho institucional modela, pelas práticas que institui, os comportamentos dos atores político-sociais envolvidos.

Os casos analisados permitiram delinear dois tipos ideais, um com maior proximidade a práticas políticas participativas democratizantes e outro de cunho mais conservador frente a estas mesmas práticas políticas, a partir destes tipos ideais se pode ter um indicador de quão consistente é o projeto político participativo democratizante existente no contexto em que se adota o OP.

## 6. Apontamentos sobre o OP e Práticas Políticas Predatórias

### Índice:

6. Ensaio sobre “OP e práticas políticas predatórias” em alguns casos de OP no Brasil .....	147
6.1 Explicitações de conflitos num processo de disputa por projetos políticos.....	149
6.2 Reformulações de práticas políticas predatórias frente a práticas políticas democratizantes .....	154

## **6. Ensaio sobre “OP e práticas políticas predatórias” em alguns casos de OP no Brasil**

Diferentemente dos capítulos anteriores, a consistência dessa seção está mais em realizar apontamentos sobre a variável em discussão do que num balanço da literatura produzida sobre o OP em seus primeiros quinze anos, com foco no referido tema. Essa particularidade de seu desenvolvimento se deu, em parte, pelo fato das questões em torno da variável “OP e práticas políticas predatórias”, embora sejam freqüentes, serem abordadas, pela maioria da literatura, de forma secundária, de modo a complementar a compreensão de outras variáveis.

Outro limite desse tema é o fato de que as questões relacionadas a ele são comumente descritas enquanto “novas formas de clientelismo” ou desdobros de “relações de conflito com o poder legislativo”, o que escamoteia a complexidade de um processo de construção social de novas práticas políticas com todos os seus fatores peculiares, conduzindo sumariamente ao entendimento de que a manifestação de práticas políticas predatórias é uma consequência mecânica e natural de um processo de transformação democratizante das práticas políticas de um dado contexto.

Embora sejam raros, os estudos existentes, que tratam de forma meticulosa essa questão problemática, trazem contribuições valiosas no sentido de alargar os horizontes de compreensão do OP e a perspectiva do debate da teoria democrática frente à perspectiva realista. A questão que se levanta, até de forma simplista, é de como o Orçamento Participativo, pensado enquanto prática de co-gestão da coisa pública orientada inicialmente pela instituição da impessoalidade e da objetividade, pelo espírito republicano e de democratização da sociedade, e pela ênfase na garantia dos direitos civis, políticos e sociais, pode, como aponta alguns estudos que veremos a seguir, estimular ou conviver com práticas políticas predatórias.

Os poucos estudos (Silva 2001; Neves 2006; POLIS out05) que se detém a analisar essa variável de modo minucioso apontam que; embora as experiências de OP acenem para a construção de um lócus de partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil, redefinindo seus papéis no trato da coisa pública numa dinâmica impessoal, objetiva e universal, sendo considerado por alguns autores como “um novo centro decisório que,

juntamente com o Poder Executivo e o Legislativo, democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo ‘espaço público’” (Genro e Souza 1997); os impactos gerados pelo OP, nos contextos em que é implementado, são inúmeros e correspondem à articulação entre diversas variáveis, como a vontade política da equipe dirigente, a consistência do projeto político democratizante presente no associativismo civil, o desenho institucional assumido pela experiência, dentre outras, desenvolvidas de forma cuidadosa ao longo desse trabalho.

Mesmo diante das dificuldades expostas acima, considero profícuo que a partir dos estudos existentes faça-se o esforço de, nessa breve e frágil sistematização, problematizar a relação do OP com as práticas políticas predatórias, estimulando que, em novos estudos de casos, se detenha mais atenção a esse tema, cuja melhor apreensão deve alargar os limites da prática e da teoria democrática participativa.

O desenvolvimento desse capítulo foi feito em duas seções. Na primeira seção, apresento, de forma focalizada, os conflitos de projetos políticos que emergem das relações entre poder executivo, legislativo e setores da sociedade civil quando se pratica o OP, conflitos que se manifestam de diversas maneiras, indo desde conflitos em torno do aprofundamento do debate democrático até conflitos para a manutenção de práticas políticas predatórias. Destaque para o aspecto identificado por alguns estudos de que quanto mais democratizante for a proposta de ampliar a participação popular no processo de produção de decisões sobre investimento em políticas públicas, mais intensos e freqüentes tendem a ser os conflitos entre os atores envolvidos no processo.

Na segunda seção, apresento os casos em que se evidenciaram a existência de práticas políticas predatórias; como a migração para dentro da administração pública de quadros políticos que estreitariam de modo perverso as relações entre governo e entidades da sociedade civil, a distribuição de informações de forma desigual entre os participantes do OP, encaminhamentos de demandas fora dos espaços participativos, dentre outros; operando juntamente com a lógica do orçamento participativo.

Saliento, nessa seção, que as práticas políticas predatórias podem, de acordo com os projetos políticos em disputa numa dada localidade, ser estimuladas tanto pelos poderes executivo e legislativo, quanto por setores do associativismo civil. Outro aspecto que

merece atenção é a apreensão da existência de práticas políticas predatórias num contexto em que se implanta o OP, enquanto resquício ou formas de resistência de práticas políticas predatórias tradicionalmente praticadas antes da implantação do OP, e não enquanto desdobro do processo de ampliação da participação popular no processo de produção de decisões sobre investimento em políticas públicas.

Ressalto que a relevância deste tema para o processo de construção da democracia e os poucos estudos a respeito, e o caráter ensaísta desta seção, aconselham a necessidade de outras pesquisas para a sua devida abordagem; enquanto isso, se perde a possibilidade de apreender como os projetos políticos, em disputa no OP e no entorno dele, influenciam e são influenciados pela resistência e reformulação de práticas políticas predatórias.

### **6.1 Explicitações de conflitos num processo de disputa por projetos políticos**

Como visto nos capítulos anteriores, o OP, ao estimular a participação popular no processo de produção de decisões sobre investimentos em políticas, questiona o modo tradicional de elaborar o orçamento do município, entrando muitas vezes em conflito com os setores dos poderes executivo, legislativo e com o próprio associativismo civil local, marcados pela prática de políticas predatórias, pois, como aponta Ângela Neves, “a cultura participativa potencializada com o OP sofre obstáculos face à cultura política dominante com traços clientelistas, fisiológicos, patrimonialistas e clientelistas presentes nas relações sociais.” (2006:60).

*“Assim, construir a participação significa, entre outras coisas, romper com um habitus instituído, produzido e reproduzido por uma experiência fundada numa trajetória de exclusão, subordinação e clientelismo. A instituição de novas práticas e representações que efetivem a participação confronta-se com o obstáculo do instituído, cuja superação não é algo nem simples nem fácil, podendo muitas vezes inviabilizar a intencionalidade organizativa e mobilizadora de determinados agentes que orientam sua ação para a construção da participação.” (Silva: 48)*

Os conflitos gerados pelo OP são marcados pelas características das relações previamente existentes entre o associativismo civil, poder executivo e legislativo e pela configuração da correlação de forças entre esses atores em torno do projeto político do OP. Os estudos de casos (Avritzer 2003; Carvalho e Felgueiras 2000; Dias 2002; Farias 2003 e

2006; Neves 2006; Polis, out05; Ribeiro e Grazia 2003; Teixeira e Albuquerque 2006) sinalizam que quanto mais intensas forem as relações marcadas por exclusão, subordinação, favorecimento, e mais intensa for a intenção democratizante do OP, mais intensos tendem a ser os conflitos gerados; isto porque os atores que detinham poder antes do OP vêm, em determinados contextos, seus poderes ameaçados por práticas baseadas em critérios objetivos e transparentes, que buscam universalizar o acesso aos serviços públicos, enquanto direito, e a participação popular no processo de produção de decisão de investimento sobre política pública.

Os estudos de casos de Teixeira e Albuquerque (2006:209-210) sobre quatro municípios paulistas apontam que nos municípios, como Santo André e Piracicaba, onde há regularidade das reuniões e os governos submetem seus projetos à discussão juntamente com as propostas da população, o OP tem se configurado como um espaço de disputa política entre os poderes executivos e representantes da sociedade civil, marcado por reuniões tensas e cheias de conflito. Nesses casos, na percepção das autoras, os atores envolvidos “colocam no conflito a possibilidade da fundação de critérios públicos de entendimento do mundo” (ibidem: 213). Na contramão dessa tendência, como “formas de agir que procuram *administrar* conflitos evitando-os”, estariam os municípios de Rio Claro e Vinhedo, onde as reuniões são ocasionais e é o poder executivo que “decide que ‘pedidos’ podem ou não ser aceitos” (ibidem).

Integrando esse processo conflituoso, percebe-se que os atores que utilizam de práticas políticas predatórias para auferirem vantagens do poder público, operam, primeiramente, com uma lógica de resistência, numa tentativa de manutenção das relações de poder existentes frente a práticas como o OP.

*“... percebe-se a existência de um amplo conjunto de condicionamentos que tende a influir negativamente nos processos de construção de ações coletivas orientadas para a participação na gestão pública. Exclusão e subordinação políticas, desigualdade sócio-econômica extrema, descrédito, clientelismo, “aparelhamento” e cooptação de organizações sociais, entre outros fatores, constituem obstáculos à intencionalidade dos agentes que buscam produzir a “participação popular” (podendo, até mesmo, inviabilizar a constituição destes agentes).” (Silva: 50)*

Há também os conflitos e competições entre os poderes executivo e legislativo no que tange a influência no processo participativo de decisão de investimentos em políticas públicas. Enquanto o primeiro poder partilha da sua prerrogativa constitucional de elaborar a lei orçamentária anual com a população via OP, podendo obter ganhos político-eleitorais, o segundo poder, cuja prerrogativa é a alteração, se preciso for, e a aprovação das leis orçamentárias, vê-se constrangido a aprovar na íntegra o orçamento deliberado nas instâncias do OP, deixando muitas vezes de atender a promessas de campanha, sob o risco de obter uma perda maior de apoio eleitoral ao propor alterações no orçamento desenhado pelo OP.

*“O confronto com o poder legislativo dá-se na medida em que os investimentos do município são decididos publicamente nas instâncias do OP, reduzindo a possibilidade de intermediação entre as demandas populares e o poder executivo que é usualmente feita pelos vereadores, prejudicando assim seus interesses políticos eleitorais... os vereadores, em geral, criticam o OP por ser um ‘poder paralelo’ ao seu poder.” (Teixeira e Albuquerque 2006:208)*

Outro aspecto que gera conflito entre os poderes executivo e legislativo, a partir do OP, é o fato dos vereadores verem diminuídas suas possibilidades de intermediar o acesso de uma grande parcela da população a serviços públicos. No trabalho de Carvalho e Felgueiras (2000:69), “questiona-se a qualidade dos nossos legislativos, principalmente os vereadores, cujo poder é muito restrito, o que os torna dependentes do Executivo para manter a relação clientelista, de favores e barganhas, que mantêm no geral com a população eleitora”.

Corroborando com essa percepção, o minucioso estudo de Ângela Neves sobre o OP de Barra Mansa - RJ. Nele, a autora constata que:

*“O que de fato acontece na dinâmica da política é que ninguém quer perder o poder de interferir no orçamento, nas decisões da cidade e, principalmente, perder força nas bases eleitorais, as quais reconhecem a influência dos parlamentares em qualquer município. A representação parlamentar foi colocada em questão por conta da introdução de um mecanismo participativo e, por consequência, desvenda-se o cotidiano na política exercida pelos parlamentares.” (Neves, 2006:209).*

O caso de Barra Mansa - RJ revela outras situações geradoras de conflito entre os poderes executivo e legislativo, como o uso dos espaços do OP pelo poder executivo para colocar em evidência lideranças comunitárias identificadas com o projeto político do Partido dos Trabalhadores, na intenção de “qualificar” essas lideranças para disputarem as próximas eleições. Neves (2006:198) descreve que “o incentivo à candidatura das lideranças do PT representou, já no início da implantação do OP, um conflito com os vereadores da oposição, que estavam há muitos anos na Câmara e sentiram seus cargos ameaçados.”

Outra disputa entre os poderes executivo e legislativo gira em torno da relação de dependência do OP com esses respectivos poderes e de como eles podem atuar para manter ou aumentar sua influência sobre o OP. Essa questão foi objeto de estudo de Márcia Ribeiro Dias<sup>84</sup>, que identifica a luta dos vereadores porto alegrenses pela institucionalização do OP como uma possibilidade de aumentar a sua autonomia, diminuindo a sua dependência frente ao poder executivo. Diga-se de passagem, a institucionalização do OP, embora possa diminuir a sua dependência frente à vontade política do poder executivo, não garante que não haverá um aumento da sua dependência frente ao poder legislativo.

*“... o objetivo dos vereadores com a institucionalização é desvincular o OP do projeto político do PT, ou seja, deixa claro ao eleitorado que o OP é uma instituição do município de Porto Alegre e que nenhum governante, seja de que partido for, poderá desintegrá-lo. Nesse sentido a autonomia do OP é a grande bandeira do Legislativo.” (Dias, 2002: 253).*

Veremos que, com raras exceções, há casos, como o OP do estado do Rio Grande do Sul, objeto de estudo de Claudia Feres Faria<sup>85</sup>, onde ocorreu uma complementaridade das instâncias participativas do poder legislativo às instâncias criadas pelo poder executivo para executar o OP, o que não excluiu a existência de conflitos entre os atores envolvidos como os poderes executivos e legislativos municipais e outros poderes constituídos sobre o

---

<sup>84</sup> Citada por Neves 2006:200.

<sup>85</sup> Para melhores detalhes, vide artigo apresentado pela autora no 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política, Campinas/SP, setembro de 06, na área temática: Sociedade Civil e Novos Espaços Públicos de Participação e Deliberação

território gaúcho. Esse raro caso de complementaridade demonstra que, em contextos onde há uma intensa disputa entre poder executivo, poder legislativo e setores do associativismo civil em torno de um projeto político democratizante, os conflitos gerados por esses encontros podem desencadear, ao invés de uma desmobilização à participação popular, o surgimento de novos espaços de participação popular<sup>86</sup>, de forma a acomodar os conflitos de interesses existentes.

A tabela abaixo tem como objetivo apresentar uma síntese das principais possibilidades de desdobramentos dos encontros entre: i) as características das relações previamente existentes entre o associativismo civil, poder executivo e legislativo, e ii) a configuração da correlação de forças entre os atores envolvidos em torno do projeto político do OP.

Tabela 1

Características das relações previamente existentes entre o associativismo civil, poder executivo e legislativo	Configuração da correlação de forças entre os atores envolvidos em torno do projeto político do OP	
	Baixa consistência em torno de um projeto político democratizante	Alta consistência em torno de um projeto político democratizante
Fraca tradição de uso de práticas políticas predatórias	Baixa intensidade de Conflitos	Média Intensidade de Conflitos
Forte tradição de uso de práticas políticas predatórias	Média intensidade de Conflitos	Alta intensidade de conflitos

<sup>86</sup> No caso do OP-RS, essa instância criada pelo poder legislativo estadual foi denominada Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, e era composta por audiências públicas divididas nas mesmas 23 regiões do OP-RS, participavam todos os cidadãos, inclusive prefeitos, deputados estaduais, vereadores, representantes de segmentos organizados, com o objetivo de avaliar e validar a proposta apresentada pelo OP-RS e encaminhá-la à Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul.

## **6.2 Reformulações de práticas políticas predatórias frente a práticas políticas democratizantes**

Iniciar o tratamento dessa problemática passa necessariamente pela compreensão do surgimento e implantação do OP enquanto “resultado de processos complexos em que intencionalidade e condicionamentos (sejam como possibilidades, sejam como obstáculos) se articulam de forma variável de acordo com cada situação empírica particular” (Silva:36)<sup>87</sup>. Essa premissa abre possibilidades para compreender a reformulação de práticas políticas predatórias e as suas diversas formas assumidas, enquanto um fenômeno de resistência de práticas políticas tradicionais como clientelismo, paternalismo, dentre outras, podendo interagir ou não com as práticas instituídas pelo OP. Dito de outra maneira, a implantação do OP não exclui a possibilidade de existência de práticas políticas predatórias, ao contrário, de acordo com a tensão criada entre o OP e as práticas políticas predatórias pré-existentes, essas últimas podem se reformular para continuar preenchendo espaços que o OP não consegue ocupar na relação entre Estado e Sociedade.

Nesse sentido, concordamos com a passagem de Neves que expõe, a partir de leituras de Robert Gay (1998), que:

“o clientelismo não morre, mas se moderniza e se amplia; apresenta-se como troca na intermediação de interesses para o cidadão, como alternativa para além do viés participativo e da cidadania. Esse autor [Gay] desmonta a idéia da polarização entre moderno e tradição no fenômeno do clientelismo, pois existiria uma falsa dicotomia entre elementos mais arcaicos e outros, mais modernos, porque ambos se entrelaçariam, bem como os elementos mais coletivos estariam presentes nas organizações políticas.” (Neves, 2006:89)

Embora já tenha sido exaustivamente trabalhada, a noção de que o OP traz, de forma inerente, princípios como objetividade, impessoalidade e universalidade; a intensidade e a forma com que as variáveis constituintes, como vontade política da equipe dirigente, trajetória e consistência do projeto político democratizante do associativismo civil, e desenho institucional assumido pela experiência, se articulam, abrem possibilidades para a

---

<sup>87</sup> A noção do OP enquanto resultado de um processo de construção social onde ocorre imbricamento dos projetos políticos existentes na sociedade civil e que perpassam o Estado foi trabalhado detalhadamente no capítulo 5.

produção e reprodução das mais diversas práticas políticas, abrangendo desde práticas que fortaleçam a democracia até práticas que estimulam e reformulam práticas políticas predatórias.

Zander Navarro, em “Um conciso comentário crítico” sobre o OP de Porto Alegre, aponta para o comportamento de certos atores *partidários-governamentais*, que estariam, a partir do OP, instituindo uma nova forma de clientelismo, o clientelismo de quadros ou partidário, com um “propósito instrumentalista de manter o mecanismo preso a uma órbita partidária específica, bastando acompanhar os resultados das sucessivas eleições para perceber seus resultados práticos” (2002:24). Embora o argumento utilizado por Navarro para atestar a existência de um clientelismo de quadros ou partidário a partir dos resultados eleitorais seja frágil, pois o resultado das eleições é consequência de inúmeras variáveis, sendo o OP apenas uma delas<sup>88</sup>, ele não elimina o fenômeno apontado pelo autor, no qual a imbricação de *operadores partidários-governamentais*, que transitam entre partido, governo e movimentos comunitários, permita o acesso privilegiado a informações, muitas vezes, com propósitos instrumentalistas.

Pesquisa realizada pelo instituto Polis, sobre o OP na capital paulista, destaca fenômenos semelhantes, como demonstra, a seguir, o trecho de entrevista realizada durante a pesquisa:

*“... o filtro mais importante é um filtro de origem partidária, foi muito destacada nas entrevistas nas três regiões da cidade: [...] eu acho que isso é um outro problema: tinha feudos mesmo de participação popular, então tinham [os] muito amigos que tinham muitas informações, [os] pouco amigos que tinham poucas”. (Polis out05:64).*

A seguir, outra passagem confirma a percepção de que as condições de participação tornavam-se ainda mais desiguais a partir do cerceamento de informações estratégicas a uma parcela dos atores envolvidos no processo:

---

<sup>88</sup> Estudo de Mercês Somarriba (2005) sobre o comportamento eleitoral da população de Belo Horizonte aponta que embora os candidatos a prefeito identificados com o OP tenham recebido melhor votação que os demais candidatos nas áreas em que se concentraram os investimentos do OP, foram nas áreas que receberam proporcionalmente menos investimentos do OP que a votação desses candidatos foi melhor; ou seja, há outras questões para além de ser beneficiado por um investimento do OP que pode influenciar o eleitor na hora do voto.

*“Outro: Nós estamos ainda naquele sistema... ainda meio fechado. Então, veja bem, o partido que está no poder geralmente o que é que ele faz? Ele procura [...] envolver o pessoal que faz parte do partido. Então, geralmente, as pessoas que não fazem, que não são militantes ou não fazem parte do partido, se ficar informado, foi através de outras coisas. Então, fica mais difícil você participar”. (Polis out05:65)*

Faria (2006) descreve que condições de participação como as citadas anteriormente têm sido alvo de críticos da democracia deliberativa como Przeworski, Dahl e Elster. Esses autores dizem que, uma vez que pode haver diferencial dos recursos (informação, argumentos, etc) entre os interlocutores num processo deliberativo, esse diferencial poderia conduzir a uma “dominação ideológica” daqueles que possuem mais recursos frente aqueles que menos recursos possuem. Em contrapartida, os fóruns públicos de participação permitem que, mesmo sob um diferencial, ocorra a prática da argumentação entre os participantes, promovendo, a esses, constantes aprendizados que aprimoraram suas condições de participação nesses espaços.

A pesquisa do Pólis ainda aponta para a existência de uma “convivência pacífica entre a ação participativa e contestatória nos canais institucionais de participação e mobilização das redes pessoais como forma de acesso ao Estado” (Polis out05:72); mas esse acesso ao Estado via redes pessoais traz particularidades distintas do clientelismo tradicional, pautado pela realização de interesses de natureza pessoal, como evidencia a passagem a seguir:

*“... fortes referências à relação pessoal estabelecida com o subprefeito, para o encaminhamento das demandas. Aqui um ponto importante a destacar é que essas eram demandas coletivas, ou seja, diziam respeito a calçamento, iluminação das ruas, autorização para a realização de eventos, conserto de estradas, etc... Eram demandas públicas encaminhadas a partir de encontros privados, ou seja, por fora dos canais participativos, dos quais esses mesmos movimentos atuavam, como as plenárias do OP, os fóruns realizados no âmbito da subprefeitura, etc.” (Polis out05:88)*

A passagem anterior reforça a idéia de que um dos principais fatores que estimula a participação popular no OP é a busca de investimentos que possam trazer melhorias na região ou bairro em que moram os participantes, pois uma vez que o OP não consegue atender essas expectativas, além de desmobilizar a população para participar do OP<sup>89</sup>, as “lideranças comunitárias” procuram outros espaços, como encontros privados com políticos, para tentarem ter suas demandas atendidas. Embora distinto das práticas políticas predatórias tradicionais, onde o encontro privado tinha como objetivo o atendimento a uma demanda particular, encontros como esse reproduzem relações clientelistas, reforçando laços de dependência e subordinação, agora de uma dada “comunidade” a um dado político.

Neves (2006:62) resgata, em sua tese de doutorado, o estudo realizado por Renato Boschi sobre a capital mineira, em que o autor chama a atenção para o fato de que: “(...) um aspecto a ser considerado diz respeito à própria dinâmica do OP. Em seu formato atual, o OP tem sido ‘capturado’ por agentes políticos com maior capacidade de mobilizar recursos, reproduzindo em seu âmbito ações políticas de corte clientelista (...)” (Boschi, 1999, p.12). Esse comportamento pode ter, como um dos fatores explicativos, o exposto por Neves, onde, segundo a autora, como visto em outros momentos desse trabalho, a correlação de forças existente entre os atores envolvidos na implantação e os projetos políticos em disputa, em suma, o contexto político, pode estimular desde um processo democratizante até o fortalecimento de práticas políticas predatórias.

*“a aproximação com o governo local poderia fortalecer mecanismos menos democráticos, ou seja, reforçaria a política mais tradicional, e o OP não estaria imune a essas influências na cultura e na política. Daí, novamente, a necessidade de levar em consideração o contexto sociopolítico. (Neves, 2006:32).*

O trabalho de Sérgio Azevedo e Virginia Guia, sobre as potencialidades e desafios da experiência do OP de Belo Horizonte, confirma a permanência das práticas políticas predatórias, identificadas por Boschi em 1999, que convivem com as práticas instituídas pelo OP:

---

<sup>89</sup> Esse tema foi abordado com melhores detalhes no capítulo quatro desse presente trabalho.

*“Por vezes, ocorrem tentativas de ‘aprisionamento’ clientelista do OP tanto oriundos de atores tradicionais (por exemplo, vereadores e técnicos da prefeitura) quanto por parte de alguns dos chamados ‘novos atores’ (movimentos, associações e lideranças comunitárias)” (Azevedo e Guia, 2005: 84-85)*

Merece destaque o fato dos atores envolvidos no processo, que buscam manter o uso de práticas políticas predatórias, atuarem tanto nos poderes executivo e legislativo, quanto nos setores da sociedade civil. A passagem sobre a capital mineira permite levantar a tese de que, independentemente do campo em que atuam os atores sociais, as práticas políticas predatórias podem ser desencadeadas em qualquer esfera de relacionamento, seja entre o poder executivo e o legislativo, seja entre o legislativo e o associativismo civil, seja entre esse último e o poder executivo.

Teixeira e Albuquerque, ao analisarem os casos de OP dos municípios paulistas de Santo André, Piracicaba, Rio Claro e Vinhedo, identificam a permanência de práticas políticas predatórias mesmo em casos em que há compromisso governamental com o OP e houve mudanças no comportamento da população frente ao Estado:

*“Contudo, apesar do compromisso político de alguns governos com o OP e de mudanças no comportamento da população, em todas as quatro experiências permanecem, em maior ou menor grau, muitas atitudes contraditórias. Ao lado de uma nova cultura sinalizada pelo OP, mais transparente e pública, persistem muitos traços das formas tradicionais de fazer política” (Teixeira e Albuquerque, 2006:221)*

Nesse mesmo sentido, de que a implantação do OP permite e às vezes parece até mesmo fortalecer práticas políticas predatórias, aponta a pesquisa do instituto (Pólis out05:69): “nossa pesquisa demonstrou que ao mesmo tempo em que as subprefeituras parecem ter contribuído para o acesso do cidadão ao Estado, essa possibilidade parece ter gerado, como efeito colateral, o fortalecimento das redes clientelistas”.

Marcelo Kunrath Silva, em sua tese de doutorado, na qual busca analisar os fatores explicativos da participação social no OP de Porto Alegre, constata que, mesmo com a

implantação do OP, muitas “lideranças” comunitárias encontram-se comprometidas com práticas políticas predatórias:

*“Neste sentido, muitas organizações e ‘lideranças’ populares encontram-se inseridas e comprometidas com a manutenção de padrões de relacionamento político hierárquicos e desmobilizadores, pois é através deles que obtém um acesso individualizado ao atendimento de determinadas demandas (muitas vezes voltadas à satisfação de interesses puramente pessoais).”* (Silva: 49).

Retomando o estudo metucioso de Ângela Neves sobre o OP de Barra Mansa (2006), merecem destaque os desdobros não democratizantes do OP, quando implantado num contexto político de forte tradição de práticas de políticas predatórias. A autora ressalta que “com critérios pouco convincentes na busca de efeitos redistributivos e a forte cultura fisiológica no município, a briga pela execução das obras foi sendo utilizada de modo clientelista, ferindo o princípio democrático das escolhas nas plenárias no início do processo.” (Neves, 2006:157).

Para além da disputa das obras via OP de um modo clientelista, o OP de Barra Mansa teve seu papel redistributivo compartilhado com o “Mutirão”, que foi uma estrutura paralela de distribuição de recursos públicos implantada pelo poder executivo, que, sob pressão dos vereadores da oposição, abandonou um projeto político inicialmente democratizante por um projeto mais “pragmático na troca política entre as instituições políticas, com ações conciliatórias.” (Neves, 2006:115).

*“Essa proposta recoloca, portanto, o poder do vereador junto a sua região, bem como o do Presidente de Associação de Moradores, os quais decidiam a obra a ser realizada dentre aquelas escolhidas nas plenárias do OP, ao passo que a população participava apenas na execução do Mutirão. Uma das prioridades escolhidas pelo Projeto Mutirão era a de executar obras e serviços pequenos – com custo máximo de cinco mil reais – que fossem compatíveis com as obras aprovadas no OP e que não tinham sido realizadas. Na prática, o Mutirão<sup>90</sup> representou uma complementação ao OP”.* (Neves, 2006:170)

---

<sup>90</sup> Concordamos com a autora que descreve que “essa ambigüidade política fez com que o Mutirão se tornasse um risco à democracia participativa iniciada no OP, porque, de um lado, foi um sucesso para a população – e, isso foi mesmo – mas, por outro, não obteve êxito do ponto de vista da construção de uma participação social

A partir dos estudos citados até aqui, constrói-se a percepção de que a participação popular em espaços públicos para produção de decisão sobre investimentos em políticas públicas tem sido entendida pelo associativismo civil não só como um direito, mas, em muitos casos, enquanto estratégia de busca pelo atendimento das demandas coletivas por parte do poder público. A pesquisa do Pólis (out05:73) aponta que “o fato de vários entrevistados conferirem o mesmo estatuto à participação em conselhos e assembleias do OP, e aos encontros, privados, com representantes do poder público” corrobora a tese de que o OP é apenas uma das estratégias do associativismo civil para ter acesso a demandas coletivas.

*“A única coisa que a pesquisa nos mostrou, e que desafia a nossa compreensão, é que, para os movimentos sociais estudados, a participação é um dos mecanismos de relação com o sistema político, uma das estratégias de encaminhamento de demandas, muitas vezes combinadas com outras cujos fundamentos estão nos vínculos de reconhecimento pessoal e/ou afetivo, ou sob bases de trocas mais instrumentais, como as estabelecidas principalmente com os vereadores da região.” (Polis, out05:92).*

Nesse mesmo sentido, aponta o estudo de Ângela Neves:

*“apesar de o Mutirão representar o avesso do OP no sentido político, na prática, a população não conseguia estabelecer diferença entre os dois programas quanto ao assistencialismo/clientelismo e cidadania, uma vez que sua preocupação centrava-se simplesmente na execução das obras no bairro, independente de qual maneira e por quais caminhos na política sua concretização seria alcançada.” (Neves, 2006:173-174).*

A compreensão de avaliações como essa talvez se explique pelo OP ser apenas uma das formas que a administração pública utiliza para partilhar o poder de decisão sobre políticas públicas com a população; por apenas uma parcela do orçamento público ser posta em discussão no OP, sendo o restante decidido em outros espaços, com outras estratégias,

---

politizada na busca de nova cultura política participativa tão aclamada nos discursos dos gestores e dos representantes do OP. Na prática, representou uma perversão à cidadania ativa e à participação popular. (Neves, 2006:186)

com outros atores; porque, mesmo com a implantação do OP, outros mecanismos de atendimento de demandas da sociedade continuam operando.

Diante do exposto, a percepção inicial que se tem é que o OP não estimula o surgimento de novas formas de práticas políticas predatórias, e sim evidencia as práticas políticas predatórias pré-existentes, que se manifestam, por vezes de forma diferenciada, de acordo com as mudanças do contexto político em que estão inseridas.

## **Considerações Finais**

O percurso que trilhamos até aqui nos trouxe alguns aprendizados, parte deles foi resultado de uma busca incansável, outra parte foi resultado do cansaço da busca.

Foi objetivo constante, o exercício de reflexão crítica a respeito dos desafios e limites dessa inovação democrática que está prestes a completar 20 anos. As variáveis selecionadas e estudos apresentados permitem, em maior ou menor grau, a percepção de que há atualmente uma revisão da perspectiva construída ao longo dos primeiros anos do OP, no sentido de uma maior criticidade frente ao potencial democratizador do OP, descortinando vícios e contradições que surgem desse complexo processo de construção social. Essa revisão da perspectiva tem permitido o aprimoramento do processo democrático participativo do OP, que, por sua vez, tem exigido um redesenho institucional do Estado, que seja capaz de corresponder às exigências de um processo que, na essência original, busca contribuir com a democratização da sociedade brasileira.

### **I**

Merece destaque a compreensão da vontade política do governo enquanto disposição, não apenas, de envolver a participação popular no processo de produção de decisões sobre investimentos públicos, mas também de alterar a estrutura organizacional da administração pública de modo a corresponder tanto à forma diferente de produção de decisões sobre políticas públicas quanto à maneira de processá-las. Os estudos de casos demonstraram que as alterações na estrutura organizacional das administrações foram tão coerentes com a proposta participativa democratizante de OP, quanto foi o embricamento entre o compromisso do governo com o projeto político participativo democratizante e a consistência e tradição organizativa do associativismo local em defesa de práticas políticas para produção de decisões mais democráticas e participativas sobre investimentos públicos; quanto menos coerência nessas relações, mais intenso é o questionamento de qual é o poder realmente partilhado pelo governo com setores do associativismo civil no OP.

### **II**

Apesar de se ter a impressão de que os governos locais foram, de certa forma, protagonistas na implantação do OP, esse trabalho reforçou a tese de que a ampliação e

consolidação do OP estão fortemente relacionadas às características do associativismo civil local; como densidade associativa, tradição de organização comunitária, práticas adotadas tradicionalmente pelas entidades para relacionar-se com o governo; podendo, segundo a constituição dessas características, contribuir tanto para o desenvolvimento de um OP de cunho participativo democratizante e de combate a práticas políticas predatórias; quanto para um OP meramente legitimador das decisões do governo e de manutenção ou reformulação de práticas políticas predatórias.

Embora alguns estudos de casos demonstrassem que as experiências de OP passaram por reformulações na tentativa de atrair para seus espaços de discussão todos os setores da população, ainda há uma participação concentrada da população economicamente menos favorecida, destacando que mesmo entre esses setores há um desequilíbrio na participação, de forma que os movimentos comunitários com maiores tradições de mobilizações conseguem colocar, na agenda do OP, as demandas de suas áreas de atuação em detrimento das demandas dos menos mobilizados. Se por um lado os estudos apontam esse fenômeno como um agente estimulador da mobilização popular, por outro, tende a estimular os que não tiveram suas demandas acolhidas pelo OP a acionarem redes pessoais para terem suas demandas atendidas; desdobros como esses têm reforçado a idéia da participação popular enquanto mais uma estratégia para setores do associativismo civil obterem do governo a realização de demandas coletivas.

### III

Em contrapartida, os estudos também demonstraram que, nos casos onde há maior clareza e defesa dos atores envolvidos de um projeto político participativo democratizante, o OP estaria engendrando uma percepção nesses mesmos atores de que, além de ser para o governo um instrumento que garante governabilidade com apoio popular e de ser para os setores do associativismo civil uma estratégia para realização de demandas coletivas, o OP se constituiu uma prática política estimulante de valores democráticos, reverberando nas relações desses atores no e com o Estado e na e com a Sociedade Civil.

No entanto, o potencial desse processo pedagógico tem sido limitado pelo diferencial de recursos entre os atores envolvidos, como informações, modo de processá-las, habilidades argumentativas, dentre outros, com destaque para assimetria da relação entre

representantes do governo e representantes de setores do associativismo civil, na qual, o governo, de posse de informações estratégicas e de técnicas argumentativas mais elaboradas, prescinde, por vezes, do poder do voto para ter aprovados os seus projetos prioritários no OP.

Freqüentemente os estudos de casos, que se dedicaram a analisar o processo pedagógico engendrado pelo OP, têm atribuído, à participação nas instâncias criadas pelo OP, o principal agente capaz de operar uma transformação na cultura política dos atores envolvidos. Embora as instâncias do OP, ao permitirem questionamentos, trazendo para o debate mais informações, racionalizando o processo, contribuam para essa transformação, ela torna-se limitada, uma vez que são poucas as iniciativas que buscam aprimorar a “capacitação” dos atores envolvidos em atividades extra-participação nas instâncias do OP, minimizando o diferencial de recursos entre os participantes, conduzindo por sua vez a uma participação mais autônoma e eficaz nos espaços do OP, e, quiçá, contribuindo para o processo pedagógico.

#### IV

Tem sido lugar comum, a ênfase na vinculação do “sucesso” das experiências de OP, com suas respectivas capacidades de executar as demandas prioritizadas nos processos decisórios do OP, com o caráter redistributivo. Embora essa constatação não seja novidade, o que dispensa mais argumentações; o que esse trabalho identificou é que, além da necessidade de aumentar a capacidade financeira do município de realizar novos investimentos, questão unânime nos estudos de casos, é necessária, o que alguns estudos já vêm apontando, a execução de ações de governo no sentido de aumentar a capacidade da administração de dar suporte, processar e executar as demandas do OP, o que nem sempre exige investimentos financeiros, mas revisões de procedimentos e da estrutura organizacional. Ações como essas estreitam ainda mais a relação entre a capacidade político-administrativa do OP e a dimensão da vontade política do grupo dirigente.

Ao não criar condições para que as demandas prioritizadas nos processos decisórios do OP sejam executadas, os governos vêm esvaziar a credibilidade e a participação de setores do associativismo civil nas instâncias do OP; o que por um lado reforça tanto a idéia de que um governo comprometido com a implantação do OP deve executar reformas que

umentem suas capacidades financeiras e político-administrativas para operacionalizá-lo, quanto a idéia de que a participação de setores do associativismo civil no OP é motivada principalmente pela possibilidade de terem suas demandas coletivas atendidas, tendo no OP, por vezes, apenas mais uma estratégia para alcançar esse objetivo. Neste contexto, urge a necessidade de estudos que possam analisar meticulosamente as reformas financeiras e político-administrativas e suas relações com o processo de implantação, consolidação e ampliação do OP.

## V

No bojo dessa discussão de reformas impulsionadas pelo OP, destaca-se o avanço dos trabalhos que analisaram a variável desenho institucional, incorporando, junto às questões comumente abordadas (como o conjunto de regras, normas, instâncias e momentos do processo participativo desencadeado pelo OP), a concepção de que essas instâncias e momentos são resultados da correlação de forças entre os projetos políticos em disputa pelos atores envolvidos, o que inclui desde a disputa por projetos políticos entre representantes do associativismo civil e representantes do governo até a disputa entre os setores do associativismo civil e entre departamentos do governo; ênfase para a constatação de que quanto mais democrática e participativa for a proposta de ampliar a participação popular no processo de produção de decisões sobre investimento em políticas públicas, mais intensos e freqüentes tendem a ser os conflitos entre os atores envolvidos no processo.

Alguns estudos ainda apontaram que, para além das disputas e conflitos entre os atores envolvidos, o desenho institucional tem sofrido influência direta do aprendizado gerado em suas instâncias; isto porque, nos casos de OP mais *participativos democratizantes*, a dinâmica participativa deliberativa tende a tornar os participantes mais exigentes com relação ao fornecimento dos serviços públicos pelo governo local, além de ampliar a compreensão sobre o funcionamento da “máquina pública”, podendo, no limite, tensionar o governo a realizar mudanças no processo do OP, que ou não tencionava fazer, ou que não estava disposto a fazer.

Nesse contexto, o desenho institucional constitui-se tanto como um produto de um processo complexo de construção social, quanto como um elemento que, pelas práticas que

institui, modela os comportamentos dos atores político-sociais envolvidos, constituindo interesses. A baixa produção de estudos de casos que analisam os impactos do desenho institucional, *latu sensu*, na constituição dos interesses e projetos políticos em disputa em suas instâncias, demanda que novos estudos possam deter mais atenção a esse aspecto.

## VI

Embora seja um dos pontos críticos mencionados freqüentemente pelos estudos de casos, a relação do OP com a prática de políticas predatórias tem sido abordada, por vezes, de modo secundário, de forma a complementar a análise de outras variáveis. Os raros estudos existentes sinalizam para a compreensão de que as práticas políticas predatórias que co-existem com o OP são resquílios ou formas de resistência de práticas políticas predatórias tradicionalmente vivenciadas antes da implantação do OP, e não um desdobro do processo de ampliação da participação popular no processo de produção de decisões sobre investimento em políticas públicas; essa percepção reforça a idéia, já apresentada nessa seção, de que o OP tem sido considerado pelos setores do associativismo civil como uma estratégia para obter da administração pública o atendimento de demandas coletivas, que quando não corresponde a essa expectativa, estimula a busca pelo atendimento a demandas coletivas por práticas políticas tradicionais, por vezes, de cunho clientelista e personalista.

Outro fator explicativo para a co-existência pacífica, em muitos casos, entre o OP e práticas políticas predatórias, compreende questões desde o fato das discussões do OP terem ficado restritas a questões relacionadas a uma parcela do orçamento destinada a novos investimentos, permitindo que as demandas não atendidas no OP possam vir a ser atendidas em outros espaços com outras estratégias e com outros interlocutores, até formas de resistência dos atores, sejam eles dos poderes executivo, legislativo e dos setores do associativismo civil, que detinham poder antes do OP e vêm, em determinados contextos, seus poderes ameaçados por práticas baseadas em critérios objetivos e transparentes.

Comportamentos como os citados anteriormente corroboram com a tese de que a implantação do OP não exclui a possibilidade de existência de práticas políticas predatórias, ao contrário, de acordo com a tensão criada entre o OP e as práticas políticas predatórias

pré-existentes, essas últimas podem se reformular para continuar preenchendo espaços que o OP não consegue ocupar na relação entre Estado e Sociedade.

Coloca-se, portanto, como mais um desafio para os estudos de casos de OP, identificar e compreender melhor como e em que medida novas práticas democratizantes participativas podem disputar espaços na relação pragmática entre representantes dos poderes executivos e legislativos e de setores do associativismo civil, relação tradicionalmente permeada pelo uso de práticas políticas predatórias para o atendimento de demandas da comunidade com conseqüente manutenção do poder dos agentes políticos.

Em suma, esse trabalho buscou colaborar, despretensiosamente, para que a mudança de perspectiva sobre o potencial das experiências de OP, de contribuir para a democratização da sociedade brasileira, tenha uma tônica de, para além de apontar limites e desafios do processo, instigar a proposição de iniciativas que promovam a consolidação e ampliação de práticas políticas participativas democratizantes.

## Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (2006) “Orçamento Participativo: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático” In: A disputa pela Construção Democrática na América Latina”, São Paulo, ed. Paz e Terra, DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J., PANFICHI, Aldo (orgs.).

ALONSO, Jorge "La Sociedad Civil en Optica Gramsciana", in Sociedad Civil, N. 1, Vol. AVRITZER, Leonardo (1999) “Teoria democrática, esfera pública e participação local” In: Sociologias, Porto Alegre, ano 1 n.º 2 jul/dez.

ANANIAS, Patrus (2005) “Orçamento Participativo de Belo Horizonte – Por que o implantamos em Belo Horizonte? In: Orçamento Participativo - Construindo a Democracia, Rio de Janeiro, ed. Revan. AZEVEDO, Sérgio de; e FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.).

AVRITZER, Leonardo (1999) “Teoria democrática, esfera pública e participação local” In: Sociologias, Porto Alegre, ano 1 n.º 2 jul/dez.

AVRITZER, Leonardo (2002a) “O Orçamento Participativo: As experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte” In: Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil, São Paulo, ed. Paz e Terra, DAGNINO, Evelina (org.).

AVRITZER, Leonardo (2002b) “Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil” In: Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa, ed. civilização brasileira, Rio de Janeiro. SANTOS, Boaventura de Souza. (org.).

AVRITZER, Leonardo (2003) “O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico” In: A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo, São Paulo-SP, ed. Cortez, AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs.).

AVRITZER, Leonardo (2008) “Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.” In: Opinião Pública, Campinas, vol 14, nº 1, junho.

AZEVEDO, Sérgio de, GUIA, Virginia Rennó dos Mares (2005) “Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios” In: Orçamento Participativo - Construindo a Democracia, Rio de Janeiro, ed. Revan. AZEVEDO, Sérgio de; e FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.).

BAIERLE, Sérgio Gregório (1996) “A explosão da experiência: emergência de um princípio ético - político nos movimentos populares Urbanos em Porto Alegre” In: Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Porto Alegre.

BAIERLE, Sérgio Gregório (2000) “A Explosão da Experiência Emergência de um princípio ético - político nos movimentos populares Urbanos em Porto Alegre” In: Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino Americanos – Novas Leituras, Belo Horizonte, ed. UFMG, DAGNINO, Evelina (org.).

BOBBIO, Norberto (1998) Dicionário de Política, Brasília, ed. Universidade Brasília.

BOSCHI, Renato (1999) Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. Revista Dados, Rio de Janeiro, v.42, n.4.

BORBA, Julian (2006) Orçamento Participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Artigo apresentado no 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política, Campinas/SP, setembro de 2006, na área temática: Sociedade Civil e Novos Espaços Públicos de Participação e Deliberação.

BRAGA, José Reinaldo ( 2002, Abril) Orçamento Participativo em Campinas, reflexões a partir do primeiro ano do governo, Campinas, COP.

CAETANO, Adriano (2004), Experiência Do Orçamento Participativo de Campinas-SP: Primeiros Passos. Monografia em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de

Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Evelina Dagnino.

CAMPOS, Adriano Geraldo de; (2008) “Orçamento Participativo DE SÃO Paulo: Limiar da Participação e Redistribuição da Megalópole” In: Democracia Participativa e Redistribuição: Análises de experiências de orçamento participativo, São Paulo, ed. Xamã, MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (orgs.)

CARVALHO, José Murilo de (2001) Cidadania no Brasil, O longo Caminho, Rio de Janeiro, ed. Civilização Brasileira.

CARVALHO, Maria do Carmo (1998) Participação social no Brasil hoje, Papers Pólis 2, 1998

CARVALHO, Maria do Carmo A.A. & FELGUEIRAS, Débora (2000) Orçamento Participativo no ABC, Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, gestão 1997/2000, São Paulo, publicações Pólis, N.º 34.

CARVALHO, Maria do Carmo Albuquerque; TEIXEIRA, Ana Claudia C.; ANTONINI, Luciana; MAGALHÃES, Inês (2002) Orçamento participativo em municípios paulistas: gestão 1997-2000. São Paulo, Pólis, 2002 (Caderno Pólis, 5)

COSTA, Sérgio (1989) La Esfera Pública y las mediaciones entre cultura y política, Metapolítica Vol. 3, n. 9.

CUNHA, Eleonora Schettini (2006) Conselhos de políticas e orçamentos participativos: potencial para o aprofundamento democrático Artigo apresentado no 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política, Campinas/SP, setembro de 2006, na área temática: Sociedade Civil e Novos Espaços Públicos de Participação e Deliberação.

DAGNINO, Evelina (1994) “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania” In: Os anos 90: política e sociedade no Brasil, São Paulo, ed. Brasiliense, DAGNINO, Evelina (org.).

DAGNINO, Evelina (2002) "Sociedade Civil e Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades" In: Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil: Limites e Possibilidades, São Paulo, ed. Paz e Terra, DAGNINO, Evelina (org.).

DAGNINO, Evelina (2004) "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?", in Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización (Daniel Mato, ed.). Caracas, Venezuela: FaCES, Universidad Central de Venezuela.

DAGNINO, Evelina (novembro/1998) "Cultura Democrática e Cidadania" In: Opinião Pública, vol.V, nº1, CESOP Centro de Estudos de Opinião Pública, Unicamp, Campinas.

DIAS, Márcia Ribeiro (2000) Na encruzilhada da teoria democrática: Efeitos do Orçamento participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre, Rio de Janeiro, tese de doutorado.

DIAS, Márcia Ribeiro (2002) Sob o Signo da Vontade Popular: O Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Editora UFMG, RJ, IUPERJ.

DIRETÓRIO MUNICIPAL DOS PARTIDOS DOS TRABALHADORES – CAMPINAS (2000) "Orçamento Participativo" In: Programa de Governo Democrático e Popular 2001-2004, Campinas, publicação DM – PT Campinas.

DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES (2000) Orçamento Participativo Experiências em administrações municipais e estaduais, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

DURHAM, Eunice (1984) " Movimentos Sociais - A Construção da Cidadania", Novos Estudos Cebrap, nº 1.

EVERS, Tilman (1984) "Identidade - a face oculta dos movimentos sociais", Novos Estudos Cebrap, no. 4.

FARIA, Cláudia Feres, (2006) Complexidade político-administrativa, participação, representação e deliberação: notas sobre o processo decisório do Orçamento

Participativo no Rio Grande do Sul. Artigo apresentado no 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política, Campinas/SP, setembro de 2006, na área temática: Sociedade Civil e Novos Espaços Públicos de Participação e Deliberação.

FEDOZZI, Luciano (1997) Orçamento Participativo Reflexões sobre Porto Alegre, Porto Alegre, ed. Tomo Editorial.

FEDOZZI, Luciano (2007) Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre : Tomo Editorial, 2007.

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. Experiências Recentes de Controle Social Sobre o Processo de Orçamentação Pública Municipal no Brasil. Brasília: ESAF, 2006. 79p. Monografia premiada em 2º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Pública, Barbacena (MG).

FNPP (2006) Seminário Nacional “Novas Estratégias para Ampliar a Democracia e a Participação”, Recife.

GENRO, Tarso (9/6/96) “O novo espaço público”, Folha de S. Paulo, 9/6/96.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de, (1997) Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

GENRO, Tarso. (1995) Poder Local Participação Popular Construção da Cidadania. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, Nº 1.

GOMES, Maria Auxiliadora (2005) “Orçamento Participativo de Belo Horizonte: um instrumento de gestão democrática In: Orçamento Participativo - Construindo a Democracia, Rio de Janeiro, ed. Revan. AZEVEDO, Sérgio de; e FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.).

GONÇALVES, Reinaldo (1999) “Distribuição de riqueza e renda: alternativa para crise brasileira” In: O Desmonte da nação – Balanço do governo FHC, Petrópolis-RJ, ed. Vozes. LEBAUSPIN, Ivo (organizador).

GRAMSCI, Antonio (1976 2ª edição) Maquiavel, a Política e o Estado Moderno, trad.: Luiz Mário Gazzaneo, ed.: Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

GRAMSCI, Antonio (1999 9ª edição) Os intelectuais e a Organização da Cultura, trad. Carlos Nelson Coutinho, ed.: Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

Grupo de Estudos sobre a construção democrática (1998-1999), “Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa” In: Idéias, Revistas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, ano 5(2)/6(1).

Grupo de Estudos sobre a construção democrática “Desafios e possibilidades da participação da sociedade na construção de uma gestão pública democrática” In: Idéias, Revistas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, ano 5(2)/6(1).

Grupo de Estudos sobre a construção democrática “Esfera Pública e Democracia no Brasil” In: Idéias, Revistas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, ano 5(2)/6(1).

Grupo de Estudos sobre a construção democrática “Sociedade civil e democracia: reflexões sobre a realidade brasileira” In: Idéias, Revistas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, ano 5(2)/6(1).

HABERMAS, Jürgen (1984) Mudança estrutural da esfera pública, Rio de Janeiro-RJ, ed. Tempo Brasileiro.

HOLANDA, Sérgio Buarque de, (1936) Raízes do Brasil, São Paulo, ed. Companhia das Letras (edição de 1995).

HUNTINGTON, Samuel P. (1975) A ordem política em sociedades em mudança, São Paulo, ed. Universidade de São Paulo.

LOPES, Doraci Alves (1988) O Movimento da Assembléia do Povo e a Crítica da “Marginalidade”, Campinas, dissertação de Mestrado em Sociologia, IFCH, Unicamp.

LÜCHMANN, Lígia Helena H. (2001) Sociedade Civil e Poder Local: A arte do redesenho Institucional, Campinas, texto para qualificação para o Doutorado em Ciências Sociais.

LÜCHMANN, Lígia Helena H. (2002) Possibilidades e limites da democracia deliberativa: A Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, Campinas, tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Doutorado em Ciências Sociais, IFCH, Unicamp.

MARQUETTI, Adalmir (2003) "Participação e redistribuição: O Orçamento Participativo em Porto Alegre" In: A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo, São Paulo-SP, ed. Cortez, AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs).

MARQUETTI, Adalmir (2008) "Orçamento Participativo, redistribuição e Finanças Municipais: A experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004" In: Democracia Participativa e Redistribuição: Análises de experiências de orçamento participativo, São Paulo, ed. Xamã, MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (orgs.)

MARQUETTI, Adalmir e CAMPOS, Adriano Geraldo de (2008) "Democracia e Redistribuição: Apontamentos iniciais" In: Democracia Participativa e Redistribuição: Análises de experiências de orçamento participativo, São Paulo, ed. Xamã, MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (orgs.)

MARSHALL, T. H., (1967, 1.<sup>a</sup> ed.) Cidadania, Classe Social e Status, Rio de Janeiro, Editora Zahar.

MESQUITA, Erle Cavalcante, (2001) O Orçamento Participativo e a participação popular: estudo de caso no município de Icapuí - CE. Trabalho de Conclusão de Curso. (Graduação em Bacharelado Em Ciências Sociais) - Universidade Estadual do Ceará. Orientador: Maria Celeste Magalhaes Cordeiro. extraído em 20set07 às 10h51 de <http://www.democraciaparticipativa.org/files/ErleMesquita.pdf>

MORAES, Reginaldo (2001) Neoliberalismo de onde vem, para onde vai?, São Paulo, Ed. Senac.

MORAES, Aldecy José G. de; (2008) “O processo de redistribuição do Orçamento Participativo e do Congresso da Cidade em Belém do Pará” In: Democracia Participativa e Redistribuição: Análises de experiências de orçamento participativo, São Paulo, ed. Xamã, MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (orgs.)

NAVARRO, Zander (2003) “ O “orçamento participativo” em Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico” In: A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo, São Paulo-SP, ed. Cortez, AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (orgs.).

NETTO, João Paulo (1999) “FHC e política social: um desastre para as massas trabalhadoras” In: O Desmonte da nação – Balanço do governo FHC, Petrópolis-RJ, ed. Vozes, LEBAUSPIN, Ivo (org.).

NEVES, Angela Vieira (2006) Clientelismo, Cultura Política e Democracia: Dilemas E Desafios da Participação Popular – A Experiência Do Orçamento Participativo Da Cidade de Barra Mansa. Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Evelina Dagnino.

NEZ, Héloïse (2007) Democracia participativa e inclusão socio-política: as experiências de Bobigny (França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brasil). Baixado do site <http://www.democraciaparticipativa.org> em 23 de agosto de 2008.

PIRES, Roberto (2008) “Regulamentação da participação no OP em Belo Horizonte: eficiência distributiva aliada ao planejamento urbano” In: Democracia Participativa e Redistribuição: Análises de experiências de orçamento participativo, São Paulo, ed. Xamã, MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo Adriano de; PIRES, Roberto (orgs.)

PEREIRA, Eduardo Tadeu (2008) Educação Política – Uma Experiência com o Orçamento Participativo, Campinas – SP, ed. Alínea

PEREIRA, Luis Carlos Bresser (1997 jul/set) “Estratégia e estrutura para um novo Estado” In: Revista Economia Política. (REP) Vol. 17, no 3 (67).

PÓLIS (2002), Orçamento Participativo nos Municípios Paulistas: gestão 1997-2000, São Paulo, publicações Pólis, N.º 5.

PÓLIS (mar2004) "Orçamento Participativo em São Paulo" In: Observatórios dos Direitos do Cidadão n.º 18, São Paulo, ed. Instituto Pólis/ PUC-SP.

PÓLIS/ PUC-SP (out2005) "Movimentos sociais e sistema político: os desafios da participação" In: Observatórios dos Direitos do Cidadão n.º 25, São Paulo, ed. Instituto Pólis/ PUC-SP.

PONTUAL, Pedro de Carvalho, (2001) "O Orçamento Participativo como instrumento de combate à exclusão social e como escola de Cidadania: Reflexões a partir da Experiência do Município de Santo André". CD-ROM "Orçamento Participativo – Experiências em administrações municipais e estaduais". São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

PONTUAL, Pedro de Carvalho, (2000) O Processo Educativo no Orçamento participativo: Aprendizads dos Atores da Sociedade Civil e do Estado. 2000. 305 f. Tese (Doutorado em Educação História Política e Sociedade) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

POULANTZAS, Nicos (2000 {1978 1ª edição}) O Estado, o poder, O socialismo, editora: Paz e Terra, São Paulo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (2001) "Informação é cidadania" In: Secretária Municipal de Finanças, COP.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (2001) "Orçamento Participativo A decisão ao seu alcance" In: Cartilha do Orçamento Participativo, Campinas, 1º semestre 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (2001) "Orçamento Participativo A decisão ao seu alcance" In: Cartilha do Orçamento Participativo 2001-2002, Campinas, COP.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (2001) Conselho Municipal do Orçamento Participativo: regimento Interno, COP.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (2002, Janeiro) Passo a Passo 2002 Orçamento Participativo, A decisão ao seu Alcance, Campinas, COP.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (2003, Janeiro) Passo a Passo 2003 Orçamento Participativo, A decisão ao seu Alcance, Campinas, COP.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS (2004, Janeiro) OP Campinas, pontos das suas dimensões participativa e orçamentária, Campinas, COP.

Projeto Democracia Participativa - PRODEP (2004). Perfil dos Delegados e Conselheiros do OP de São Paulo (2003 - 2004) Pesquisa Financiada pela Prefeitura Municipal de São Paulo. Baixado do site <http://www.democraciaparticipativa.org> em 23 de agosto de 2008.

Projeto Democracia Participativa - PRODEP (2007). Orçamentos Participativos no Brasil: 1997 - 2006. Pesquisa Financiada com recursos próprios. Baixado do site <http://www.democraciaparticipativa.org> em 23 de agosto de 2008.

RIBEIRO, Ana Clara Torres e GRAZIA de Grazia (2003) Experiências de Orçamento Participativo no Brasil período de 1997 a 2000, Petrópolis-RJ, ed. Vozes.

ROVER, Oscar José (2006) O encasulamento do Poder e os Limites da Gestão Governamental no Orçamento Participativo (OP) de Chapecó. Artigo apresentado no 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política, Campinas/SP, setembro de 2006, na área temática: Sociedade Civil e Novos Espaços Públicos de Participação e Deliberação.

SAES, Décio (1998) Estado e democracia; Ensaios teóricos, Campinas, ed. Unicamp.

SAMARRIBA, Mêrces (2005) "Orçamento Participativo e Comportamento Eleitoral da população de Belo Horizonte" In: Orçamento Participativo - Construindo a Democracia, Rio de Janeiro, ed. Revan. AZEVEDO, Sérgio de; e FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.).

SÁNCHEZ, Félix (2004) "Orçamento Participativo em São Paulo: uma inovação democrática" In: A participação em São Paulo , São Paulo, ed. Unesp, AVRITZER, Leonardo (org.).

SANTOS, Boaventura de Sousa (2002) “Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva” In: Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa, ed.civilização brasileira, Rio de Janeiro. SANTOS, Boaventura de Souza. (org.)

SANTOS, Boaventura de Sousa e AVRITZER, Leonardo (2002) “Introdução: para ampliar o cânone democrático” In: Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa, ed.civilização brasileira, Rio de Janeiro. SANTOS, Boaventura de Souza. (org.).

SANTOS, Boaventura de Souza (2002b) “Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil” In: Democratizar a Democracia: Os caminhos da democracia participativa, ed.civilização brasileira, Rio de Janeiro. SANTOS, Boaventura de Souza. (org.).

SILVA, Marcelo Kunrath (2001) “Construção da “Participação Popular”: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Tese de Doutorado apresentada ao programa de pós-graduação em sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SOUZA, Celina (2001) Construção e Consolidação de Instituições Democráticas - papel do orçamento participativo. São Paulo Perspec. , São Paulo, v. 15, n. 4, 2001 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 10 Ago 2008. doi: 10.1590/S0102-88392001000400010.

TATAGIBA, Luciana (2002) “Os Conselhos gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil” In: Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil, ed. Paz e Terra, Unicamp, Campinas.

TEIXEIRA, Ana Claudia, GRAZIA, de Grazia, ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, PONTUAL, Pedro, (2004) "ORÇAMENTO PARTICIPATIVO Democratização da gestão pública e controle social", São Paulo, ed. FASE.

TELLES, Vera da Silva (1994a) "Sociedade civil e a construção de espaços públicos" in: Os anos 90: política e sociedade no Brasil, São Paulo, ed. Brasiliense, DAGNINO, Evelina (org.).

TELLES, Vera da Silva (1994b) "Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos". Revista Pólis, n.14.

URICOECHEA, Fernando (1978) "Poder estatal e poder privado: A arte de pactuar" In: O Minotauro Imperial, Rio de Janeiro, ed. Difel.

VITALE, Denise (2004a) "A institucionalização jurídica do Orçamento Participativo" In: Democracia semi-direta no Brasil Pós 1988: A experiência de Orçamento Participativo, tese de doutorado apresentada ao Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da USP, em 14 de maio de 2004.

VITALE, Denise (2004b) "Orçamento Participativo em São Paulo (2001-2002)" In: Observatório dos Direitos do Cidadão – acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, Nº 18. Instituto Polis/PUC SP.

VITALE, Denise (2004c) "Democratizando o Processo Orçamentário: a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros" . Brasília: ESAF, 2004. 78p. Monografia premiada em 3º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional. Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública.

VITALE, Denise (2006) Entre participação e deliberação: por um conceito contemporâneo de democracia participativa. Artigo apresentado no 3º Congresso Latino-americano de Ciência Política, Campinas/SP, setembro de 2006, na área temática: Sociedade Civil e Novos Espaços Públicos de Participação e Deliberação.

VITULIO, Gabriel E. (2000) "O desafio da construção de um Modelo democrático deliberativo" In: Sociologias, Porto Alegre, ano 2 n.º 3 jan/jun.

WAMPLER, Brian (2004) "Instituições, associações e interesses no orçamento participativo de São Paulo" In: A participação em São Paulo, São Paulo, ed. Unesp, AVRITZER, Leonardo (org.).

WEBER, Max (1974) "Parlamentarismo e Governo numa Alemanha reconstruída" In: Ensaio de Sociologia, São Paulo, ed. Abril Cultural.

WEBER, Max (2000{1968}) Ciência e Política duas vocações, São Paulo, ed. Cultrix.

WEBER, Max (2001{1967}) A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo, São Paulo, ed. Martin Claret.